

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 292
12 octubre 2021
Original: español

INFORME No. 282/21
PETICIÓN 452-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ANTONIO RODRIGO LOBOS CORDANO
Y CLAUDIA ANGÉLICA CÓRDOVA BALBOA
CHILE

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 12 de octubre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 282/21. Petición 452-14. Admisibilidad. Antonio Rodrigo Lobos Cordano y Claudia Angélica Córdova Balboa. Chile. 12 de octubre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Gustavo Adolfo Bassaletti Ortega
Presunta víctima:	Antonio Rodrigo Lobos Cordano y Claudia Angélica Córdova Balboa
Estado denunciado:	Chile ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías Judiciales), 11 (honra y dignidad), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² , en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	25 de marzo de 2014
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	14 de abril de 2014 y 4 de abril y 24 de junio de 2016
Notificación de la petición al Estado:	14 de mayo de 2019
Primera respuesta del Estado:	10 de junio de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	15 de agosto de 2019 y 7 de septiembre de 2020

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí,
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento el 21 de agosto de 1990)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 9 de junio de 2015
Presentación dentro de plazo:	Sí

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2(a) del Reglamento de la CIDH la Comisionada Antonia Urrejola Noguera, de nacionalidad chilena, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante "la Convención Americana".

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

V. HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario denuncia que las presuntas víctimas fueron sometidas a hostigamiento laboral por haber intentado detener actos irregulares en la institución pública donde trabajaban; y que fueron desvinculadas ilícitamente, sin acceso a protección judicial efectiva. También reclama que la sentencia judicial dictada a favor de aquellas ha quedado incumplida.

2. El peticionario narra que las presuntas víctimas laboraban para la Corporación Administrativa del Poder Judicial, una división del Poder Judicial encargada exclusivamente de adoptar y ejecutar las decisiones administrativas de esa institución y cuya máxima autoridad es un Consejo Superior conformado por quien ocupe la presidencia de la Corte Suprema, y cuatro personas más seleccionadas de entre quienes integran la Corte Suprema mediante votación interna de ese cuerpo. Las presuntas víctimas ocupaban los cargos de Sub Jefe del Departamento de Finanzas y Presupuesto y Jefa de Subdepartamento de Programas y Control de Gestión. Según relata, entre enero y junio de 2013 las presuntas víctimas se percataron de una serie de irregularidades en la administración de recursos económicos por parte del Poder Judicial, las que afectaban la probidad administrativa y podían causar pérdidas de dinero al Estado. Alega que las presuntas víctimas comenzaron a “poner trabas” a la ejecución de estos actos irregulares, lo que les habría acarreado actos de persecución y hostigamiento laboral en su contra. Señala que las presuntas víctimas no soportaron el hostigamiento, por lo que en junio de 2013 acudieron a médicos psiquiatras que les extendieron licencias médicas con seis meses de duración, hasta diciembre de 2013.

3. En julio de 2013 las presuntas víctimas interpusieron recursos de protección de garantías constitucionales en los que denunciaron el hostigamiento que estaban sufriendo por haber impedido ilegalidades. Estos recursos fueron rechazados por la Corte de Apelaciones de Santiago. La parte peticionaria reclama que el Consejo Superior de la Corporación Administrativa, integrado por superiores jerárquicos de la Corte de Apelaciones, había aprobado otorgar defensa y asesoría institucional a los superiores de las presuntas víctimas que habían sido denunciados por estas. La parte peticionaria considera que esto vulneró el derecho a la igualdad de las presuntas víctimas quienes no recibieron el mismo apoyo institucional pese a laborar para la misma institución, y que además fue un acto mediante el cual el Consejo Superior manifestó su inclinación a favor del rechazo de los recursos de las presuntas víctimas comprometiendo la imparcialidad de la Corte de Apelaciones, la cual que no podía ir contra la voluntad de sus superiores jerárquicos. Luego, las presuntas víctimas impugnaron los rechazos de sus recursos ante la Corte Suprema mediante recursos de apelación.

4. El peticionario explica que mientras estaba pendiente la decisión de sus apelaciones ante la Corte Suprema, las presuntas víctimas fueron sometidas a una comisión evaluadora que las calificó como deficientes con la finalidad de desvincularlas de la institución. Resalta que en el pasado las presuntas víctimas habían recibido calificaciones sobresalientes y que nunca habían recibido anotaciones de demerito ni habían sido sometidas a investigaciones disciplinaria. También alega que el someterlas a evaluación fue ilícito por contravenir el artículo 79 del reglamento de personal de la Corporación Administrativa que impedía efectuar actos calificadorios a personas hubiesen hechos denuncias contra sus superiores relacionadas con posibles violaciones a la probidad administrativa. Ante esta situación, las presuntas víctimas solicitaron a la Sala de la Corte Suprema que estaba conociendo sus recursos de apelación que emitiera una orden de no innovar, argumentando que la calificación era un acto ilegal comprendido dentro del objeto del recurso de protección. Esta solicitud fue rechazada; contra este rechazo se presentó un recurso de reconsideración, con respecto al cual la Corte resolvió que se estuviera a lo que se resolvería en la sentencia definitiva. Adicionalmente, las presuntas víctimas presentaron ante el Pleno de la Corte Suprema, y en subsidio ante el Consejo Superior de la Corporación Administrativa, un recurso de invalidación del acto calificadorio en subsidio con un recurso de apelación contra el mismo acto.

5. El 24 de diciembre de 2013 la Sala Tercera Constitucional de la Corte Suprema de Justicia decidió revocar el fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago y acoger los recursos de protección presentados por las presuntas víctimas. Apoya copia de los fallos en los que se observa que la Corte determinó que se había vulnerado el derecho a la igualdad de las presuntas víctimas mediante acciones arbitrarias tales como revocarles el acceso a los sistemas informáticos de la institución mientras se encontraban en licencia médica, sin que esto fuera una práctica general respecto de las personas en licencia y sin circunstancias especiales que

lo justificaran; y destinarles a funciones ajenas a las de sus cargos, sin debida motivación y sin poder apreciarse cómo podrían seguir cumpliendo en la nueva destinación funciones de la misma jerarquía que aquellas propias de los cargos para los que habían sido designadas.

6. En consecuencia, la Corte ordenó que las presuntas víctimas fueran restablecidas a sus cargos, que se les reactivara su acceso informático, y que las autoridades demandadas cesaran toda conducta que impidiera el cumplimiento de las labores propias de sus cargos. El peticionario destaca que, en protesta contra estos fallos, 4 de los 5 integrantes del Consejo Superior renunciaron a sus cargos; y que el integrante restante no podía hacerlo porque su posición en el Consejo era debido a su calidad de Presidente de la Corte Suprema. Sin embargo, el pleno de la Corte habría rechazado las renunciaciones e iniciado un bloqueo institucional contra las presuntas víctimas con la finalidad de expulsarlas del Poder Judicial.

7. Explica el peticionario, que tras los fallos favorables de la Sala Tercera, las presuntas víctimas solicitaron al Pleno de la Corte Suprema que no continuara con el conocimiento de sus recursos de invalidación y de apelación en subsidio; considerando que el objeto de esa controversia ya había sido resuelto por el fallo de la Sala Tercera. Sin embargo, la Corte Suprema no se pronunció respecto a esta solicitud. Cuando las presuntas víctimas se dispusieron a reintegrarse a sus puestos, según lo ordenado por la Sala Tercera, fueron expulsadas de las instalaciones, indicándoseles que no podrían volver a trabajar porque así lo había dispuesto el Presidente de la Corte Suprema. Posteriormente, el 2 de enero de 2014 la Corte rechazó el recurso de invalidación de las presuntas víctimas y decidió que el Consejo Superior de la Corporación conociera el recurso de apelación que había sido presentado en subsidio. Indica que el Consejo Superior determinó que el reglamento aplicable no prohibía la aplicación de calificación a las presuntas víctimas porque estas solo habían presentado sus denuncias en el marco de su acción de protección, no las habían presentado formalmente ante las autoridades previstas en el reglamento. Por esta razón, el Consejo realizó una nueva evaluación de las presuntas víctimas, dándoles nuevamente una calificación de deficientes. La parte peticionaria destaca que en esta nueva calificación participaron dos ministros que ya habían expresado públicamente su descontento con el fallo emitido por la Sala Tercera a favor de las presuntas víctimas y habían renunciado en protesta a este, además de que intervino en calidad de secretario uno de los funcionarios a quien ese fallo le había ordenado cesar las conductas de hostigamiento contra las presuntas víctimas. Con esta calificación, pronunciada mediante resolución del 7 de enero de 2014, las presuntas víctimas quedarían automáticamente desvinculadas del Poder Judicial, y con la prohibición de ejercer laboralmente el servicio público durante cinco años.

8. Las presuntas víctimas solicitaron al Consejo Superior la reconsideración de sus calificaciones y presentaron las renunciaciones a sus cargos, siéndoles negadas ambas cosas. También presentaron un recurso extraordinario de revisión ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia, solicitando que su recalificación por parte del Consejo Superior fuera revisada por razón de que uno de los directores de la Corporación Administrativa había sido destituido por motivos relacionados con irregularidades en su actuación. El director en cuestión era una de las personas que fueron denunciadas por hostigamiento por las presuntas víctimas y había participado de su recalificación en calidad de secretario. El recurso fue rechazado el 9 de junio de 2015, luego de que el Pleno de la Corte considerara que no estaba probado que el acto calificadorio de las presuntas víctimas estuviera viciado por las mismas irregularidades que llevaron a la destitución del director. Las presuntas víctimas además solicitaron judicialmente que se diera cumplimiento de las sentencias emitidas a su favor por parte de la Sala Tercera, a lo que la autoridad requerida respondió que no se podía dar cumplimiento a la sentencia por razón de que las presuntas víctimas habían sido destituidas. El 16 de abril de 2015 el pedido de cumplimiento de sentencia fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Santiago. Contra esta decisión, las presuntas víctimas interpusieron un recurso de reposición que les fue rechazado, y en subsidio apelaron ante la Corte Suprema, quien también rechazó el recurso el 12 de junio de 2015.

9. El peticionario alega que las presuntas víctimas se han visto seriamente afectadas por las pérdidas de sus trabajos, y que el impedimento para trabajar en el sector público resulta especialmente gravoso para estas por razón de que su especialización profesional y académica está orientada al servicio público. Respecto al señor Lobos Cordano, relata que este obtuvo un trabajo en la Secretaría de Educación, pero que luego la Contraloría General de la República determinó que se encontraba inhabilitado para ocupar ese cargo. Considera que dicha decisión fue ilegal porque la Contraloría no podía atribuirse funciones judiciales y porque no se le puede negar la oportunidad de trabajar en la administración del Estado por una mala calificación que

le fue otorgada por una institución que no forma parte de esa administración. También reclama que la Contraloría dispuso arbitrariamente que los cinco años de inhabilitación para el señor Cordano correrían desde que esa institución emitió su decisión, extendiendo arbitrariamente la sanción que le había sido impuesta, pues esta era de cinco años a partir del momento en que el Consejo Superior le calificó como deficiente. En cuanto a la señora Córdova Balboa, señala que esta presentó una solicitud al Consejo Superior para que revisara los actos calificadorios proferidos en su contra, dado el impacto que estos habían tenido en su vida profesional. Sin embargo, esta solicitud le fue rechazada el 21 de abril de 2016.

10. El peticionario aduce que las presuntas víctimas no han tenido acceso a una justicia independiente e imparcial para la tutela de sus derechos; ya que la Corporación Administrativa del Poder Judicial, la Corte Suprema, y los demás tribunales del país forman parte de un mismo poder estatal y tienen entre sí relaciones jerárquicas complejas, estando integradas en gran medida por las mismas personas.

11. El Estado, por su parte, considera que la petición debe ser inadmitida porque pretende erigir a la Comisión como un tribunal de “cuarta instancia”; porque los hechos alegados por el peticionario no constituyen a priori vulneraciones a la Convención Americana; y porque, a su juicio, la Comisión carece de competencia *ratione materiae* para conocerla.

12. Chile aduce que el peticionario se ha limitado a manifestar su disconformidad con los pronunciamientos administrativos y judiciales de las autoridades domésticas, sin argumentar de qué manera estos constituirían un ilícito internacional que pudiera comprometer la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos. Considera que la parte peticionaria pretende erradamente recurrir a nivel nacional para dejar sin efecto un acto de calificación doméstico y que la Comisión conozca los hechos que dieron lugar a la interposición de recursos a nivel doméstico en calidad de tribunal de cuarta instancia.

13. El Estado también resalta que el propio peticionario ha aportado información sobre las múltiples gestiones realizadas por las presuntas víctimas para hacer valer sus alegaciones y defensas respecto del proceso calificadorio, lo que contradice lo alegado sobre falta de acceso a la justicia. Agrega que aquel tampoco ha presentado pruebas o información específica para fundamentar sus alegatos sobre falta de independencia o de intereses comprometidos respecto a que quienes integraban la Corte Suprema en la época de los hechos; que el director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial trató a las presuntas víctimas de forma humillante al negarles su pretendida reincorporación; o que se otorgó asesoría jurídica institucional a los superiores de las presuntas víctimas en detrimento al derecho a la igualdad de estas. Además, señala que el peticionario no fundamenta las supuestas ilegalidades para evitar cumplir el fallo dictado por la Sala Tercera, y que lo incorrecto de esta información se demuestra con el hecho de que las presuntas víctimas fueron reevaluadas por el Consejo Superior y nuevamente incluidas en la lista de deficientes.

14. Manifiesta también que la petición se refiere a derechos contemplados en los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador. Resalta que dicho instrumento no ha sido ratificado por Chile y que, en todo caso, este no otorga a la CIDH competencia para conocer peticiones referentes a derechos distintos a la educación o los derechos sindicales. Además cita y comparte el criterio emitido por el Juez Sierra Porto de la Corte Interamericana en su voto concurrente al caso Poblete Vilches y otros vs Chile, en el sentido de que el artículo 26 de la Convención Americana no contiene un catálogo de derechos claros y precisos que permita derivar de ellos obligaciones exigibles a los Estados por vía del sistema de peticiones individuales. Sostiene que la petición debe ser inadmitida por falta de competencia *ratione materiae* de la CIDH para conocer de supuestas vulneraciones del artículo 26 de la Convención Americana.

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

15. El peticionario ha detallado distintos recursos interpuestos en el ámbito interno para remediar los agravios que denuncia. A su vez, el Estado no ha presentado observaciones respecto al cumplimiento de los requisitos de agotamiento de recursos internos y presentación dentro de plazo.

16. Las presuntas víctimas presentaron un recurso de protección para denunciar actos de hostigamiento laboral en su contra, recurso que fue rechazado en primera instancia, pero luego concedido en última instancia. Sin embargo, antes de emitirse dicha sentencia favorable, las presuntas víctimas fueron sometidas a una evaluación donde recibieron una mala calificación que tendría como consecuencia su desvinculación del cargo que ocupaban, y una inhabilitación temporal para ejercer el servicio público.

17. Las presuntas víctimas intentaron evitar esas consecuencias, que consideraban violatorias de sus derechos, por dos vías. Por una parte, impugnaron el acto calificador mediante recursos de invalidación con apelación en subsidio; y finalmente, mediante un recurso extraordinario de revisión que les fue rechazado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia el 9 de junio de 2015. Por otra parte, solicitaron el cumplimiento de la sentencia a su favor con el alegato que la calificación y subsecuente desvinculación eran contrarias a lo dispuesto en dicha sentencia; la solicitud fue definitivamente rechazada por la Corte Suprema de Justicia el 12 de junio de 2015. El Estado no ha controvertido, ni surge del expediente, que los recursos interpuestos por las presuntas víctimas no hayan sido los apropiados para plantear sus reclamos en el ámbito interno, ni que hubiera recursos adicionales no agotados que podrían ser idóneos para tal fin. En consecuencia, la CIDH estima que los recursos de la jurisdicción interna quedaron agotados respecto al objeto de la presente petición con la decisión que rechazó definitivamente la solicitud de cumplimiento de sentencia.

18. Dado que la decisión definitiva de la jurisdicción doméstica se emitió el 12 de junio de 2015, y la petición fue presentada el 25 de marzo de 2014, la CIDH concluye que la petición cumple con los requisitos del artículo 46.1(a) y (b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

19. Respecto a los alegatos del Estado ha presentado alegatos referidos a la llamada “fórmula de la cuarta instancia”, a efectos de la admisibilidad, la Comisión Interamericana debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana, o si la petición es manifiestamente infundada o es evidente su total improcedencia, conforme al inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, en el marco de su mandato la CIDH es competente para declarar admisible una petición cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, los cuales se refieren a la existencia de elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones a la Convención Americana⁴.

20. El peticionario la denuncia que las presuntas víctimas fueron sometidas a hostigamiento laboral, tratos humillantes y discriminatorios, desvinculación de sus cargos e inhabilitación temporal para ejercer el servicio público como represalia por haber obstruido la comisión de actos irregulares en la institución para la que trabajaban. Aquel explica las razones por las que considera que las autoridades que conocieron los recursos interpuestos por las presuntas víctimas no cumplían con las garantías objetivas de imparcialidad, razones que la Comisión Interamericana tampoco encuentra manifiestamente infundadas.

21. Al tomar en cuenta la información aportada por las partes y analizar el contexto en que habrían ocurrido los hechos denunciados a la luz de la sana crítica, la Comisión Interamericana establece *prima facie* que los hechos no resultan manifiestamente infundados y requieren de un análisis de fondo. En este sentido, la CIDH coincide con el criterio según el cual, las personas que divulgan información sobre violaciones de leyes o casos graves de mala administración de los órganos públicos “deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas, o laborales siempre que hayan actuado de buena fe”⁵. Por otra parte, la Corte Interamericana ha determinado que el derecho a un tribunal imparcial exige que este ofrezca “garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan

⁴ CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.

⁵ Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión. Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la legislación que Regula el Secreto. Declaración del 6 diciembre de 2004.

albergar respecto de la ausencia de imparcialidad”⁶. La Comisión Interamericana nota además que se concluyó en sentencias definitivas de la jurisdicción interna que las presuntas víctimas sufrieron vulneraciones de su derecho a la igualdad ante la ley, y que no surge del expediente que se les hubiera brindado la correspondiente reparación.

22. En atención a estas consideraciones, la CIDH concluye que la petición no resulta manifiestamente infundada y requiere un estudio de fondo, pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían constituir violaciones de los derechos consagrados en los artículos 8 (garantías Judiciales), 11 (honra y dignidad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno).

23. Por otra parte, la Comisión Interamericana reconoce que carece de competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del Protocolo de San Salvador respecto a la presente petición, puesto que dicho instrumento no ha sido ratificado por Chile. Sin embargo, esto no incide sobre la competencia de la Comisión Interamericana para conocer la petición en lo que pudiera estar relacionado con el artículo 26 de la Convención Americana. Tal y como ha sido señalado por la Corte Interamericana, el artículo 26 de la Convención Americana “está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I (titulado ‘Enumeración de Deberes’), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado ‘Derechos Civiles y Políticos’)”⁷.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición con relación a los artículos 8, 11, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en concordancia con sus artículos 1.1 y 2.

2. Notificar a las partes la presente decisión; proceder con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 12 días del mes de octubre de 2021. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

⁶ Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 7 de agosto de 2008, párr. 56.

⁷ Corte IDH, Caso Acevedo Buendía y Otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2009, párr. 100.