

INFORME N° 36/04
PETICIÓN 1643/2002
ADMISIBILIDAD
YOLANDA OLGA MALDONADO ORDÓÑEZ
GUATEMALA
11 de marzo de 2004

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 falta de respeto a las garantías judiciales y a una debida protección judicial de Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, tras su despido del cargo de Educadora y Auxiliar del Procurador de Derechos Humanos en los departamentos del Quiché y de Quetzaltenango.

2. Los peticionarios sostuvieron que el Estado guatemalteco era responsable por la violación del derecho a las garantías judiciales y a la debida protección judicial de Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención") en perjuicio de la víctima, al negarle toda posibilidad de que una autoridad superior revisara la decisión de destitución del cargo de Auxiliar Departamental de la Procuraduría de los Derechos Humanos. En cuanto a la admisibilidad del asunto, el Estado alegó que los recursos de la jurisdicción interna no habían sido agotados ya que los peticionarios no interpusieron todos los recursos disponibles ante la legislación interna. Los peticionarios, por su parte, alegaron haber intentado y agotado los recursos disponibles para restablecer la situación laboral de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez.

3. Tras analizar las posiciones de las partes, la Comisión concluyó que era competente para decidir sobre el reclamo presentado por los peticionarios, y que el caso era admisible, a la luz de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

4. El 19 de agosto de 2002 la CIDH procedió a dar trámite a la petición identificada bajo el N° 1643/2002, conforme a las normas del Reglamento vigente a partir del 1° de mayo de 2001, y transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado, con un plazo de dos meses para presentar observaciones. El 1° de noviembre de 2002 el Estado guatemalteco solicitó una prórroga para presentar sus observaciones, la cual fue otorgada por la CIDH el 8 de noviembre de 2002 por un plazo de un mes.

5. El 15 de diciembre de 2002 el Estado presentó sus observaciones, las cuales fueron transmitidas a los peticionarios el 26 de diciembre de 2002, con un plazo de 30 días para presentar su respuesta. El 10 de febrero de 2003 los peticionarios enviaron sus observaciones a la respuesta del Estado, siendo ésta la última comunicación que obra en el expediente.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición del peticionario

6. Los peticionarios alegan que el 5 de abril de 2000 Olga Yolanda Maldonado Ordóñez fue notificada de la existencia de causales para ser destituida del cargo de Auxiliar Departamental del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala a consecuencia de una denuncia llevada a cabo por sus hermanos, en la cual afirmaban que la señora Maldonado Ordóñez y su hermana habían alterado documentos públicos relacionados con una herencia familiar. La

destitución se hizo extensiva al cargo de educadora, que se desempeñó como titular hasta el 15 de febrero del año 2002.

7. Los peticionarios sostienen que el 18 de mayo de 2000 el Procurador de los Derechos Humanos ordenó la destitución de los cargos que la señora Maldonado Ordóñez desempeñaba, no obstante que ella había desvirtuado todos y cada uno de los señalamientos de sus hermanos. Asimismo, agregan que los hechos denunciados por los hermanos de la señora Maldonado Ordóñez aparentemente constituirían delitos, sin embargo en ningún momento éstos fueron llevados a los tribunales de justicia. Los peticionarios agregan que, en definitiva, los argumentos de la destitución se basaron en lo perjudicial que podría ser para la institución la situación denunciada, a pesar que se tratara de un asunto de carácter familiar. La destitución se materializó mediante el Acuerdo N° 81-2000 emitido por el Procurador de los Derechos Humanos el 16 de mayo de 2000, en el que se invoco el artículo 74(4) y 74(15) del Reglamento de Personal de dicha institución relativos a las faltas cometidas contra la propiedad en perjuicio de la institución y actos ilegales cometidos con el propósito de causar perjuicio a la institución..

8. Asimismo indican que, por razones de salud, el 18 de mayo de 2000 la señora Maldonado Ordóñez presentó renuncia irrevocable al cargo interino de Auxiliar Departamental y al cargo titular de educadora; y que una vez recuperada de salud, la señora Maldonado Ordóñez presentó desistimiento de la renuncia anterior mediante escrito de fecha de 22 de mayo de 2000 suscrito ante notario público.

9. En cuanto al agotamiento de los recursos internos, señalan que el 23 de mayo de 2000 la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez presentó recurso de apelación ante la Oficina Nacional de Servicio Civil. Asimismo, indican que el 29 de mayo de 2000 la Oficina Nacional resolvió que carecía de competencia administrativa para conocer cuestiones relativas a las solicitudes que guarden relación sobre reinstalación o pago de prestaciones laborales, ello en virtud de disposiciones propias de las dependencias o instituciones del Estado. El 2 de junio de 2000 la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez presentó recurso de revisión ante la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, siendo éste declarado sin lugar por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del Procurador de los Derechos Humanos mediante Oficio N° 285-2000-URH de fecha 16 junio de 2000. En esa misma comunicación la Procuraduría relaciona como una prueba de la aceptación de la destitución por parte de la presunta víctima fundada en el hecho de la presentación de la renuncia al cargo.

10. Los peticionarios alegan que actuando de conformidad a lo establecido en el artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos la señora Maldonado Ordóñez presentó un recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, la cual resolvió el 26 de junio de 2000 no conocer del mismo toda vez que el cuerpo legislativo idóneo para otorgarle competencia a la Corte de Apelaciones sobre este asunto es el Código del Trabajo y no el Reglamento de Personal. Argumentan que el 24 de agosto de 2000 presentaron acción de inconstitucionalidad ante la Sala Segunda, señalando que la aplicación de los artículos del Código de Trabajo y de la Ley de Servicio Civil era inconstitucional, dado que vedaba el acceso a la justicia previsto en la Constitución. Agregan que el 6 de septiembre de 2000 la Corte de Apelaciones resolvió declarar no a lugar la inconstitucionalidad reiterando que un reglamento no podía crearle jurisdicción. Los peticionarios alegan que mediante la decisión de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, el Estado guatemalteco impidió el acceso a la justicia y al debido proceso en perjuicio de la señora Maldonado Ordóñez.

11. Finalmente indican que el 9 de septiembre de 2000 acudieron a la Corte de Constitucionalidad alegando la inconstitucionalidad de la resolución emitida por la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones. El 9 de octubre de 2001 la Corte de Constitucionalidad declaró no a lugar la apelación argumentando que no habían utilizado la vía adecuada.

B. Posición del Estado

12. El Estado alega que, efectivamente, la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez fue despedida de sus labores. Asimismo, argumenta que el Procurador de los Derechos Humanos posee copia del finiquito y recibo firmado por la señora Maldonado Ordóñez el 31 de mayo de 2001, en el cual consta el pago de una cantidad equivalente a Q 11,727.48 quetzales por concepto de: vacaciones por retiro; bonificación anual (bono 14); complemento específico; bono vacacional, y aguinaldo. Todos ellos relacionados con el período entre diciembre de 1999 y mayo del 2000. Luego, agrega que la señora Maldonado Ordóñez otorgó el más amplio, total y eficaz finiquito a favor de su empleador, con pacto de no pedir más en lo sucesivo, ya sea en el orden civil, penal, administrativo, mercantil y principalmente laboral y en virtud de estar satisfecha con la liquidación que se le efectuó, la señora Maldonado Ordóñez firmó el documento. El Estado señala que ella habría comparecido a la Unidad de Recursos Humanos de la Procuraduría a firmar su acta de destitución el 26 de septiembre de 2000.

13. El Estado argumenta que la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez no se desempeñaba como titular en los cargos. Sus tareas habrían sido asignadas con cargo a la partida presupuestaria para los años de 1999, 2000 y 2001.

14. En cuanto a la admisibilidad del asunto, el Estado alega que el reclamo no es admisible, dado que la señora Maldonado Ordóñez tuvo en la vía administrativa la oportunidad de defenderse. El Estado guatemalteco agrega que el sólo hecho que sus gestiones le hayan resultado desfavorables no es argumento suficiente para señalar que se violó el derecho de defensa de la señora Maldonado Ordóñez. Asimismo, el Estado señala que la señora Maldonado Ordóñez presentó su renuncia irrevocable al cargo que ocupaba en la Procuraduría de Derechos Humanos el 18 de mayo de 2000, y cuatro días después desistió de su renuncia irrevocable.

IV ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

A. Competencia

15. Los peticionarios se encuentran facultados, en principio, por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presuntas víctimas a personas individuales, respecto a quienes el Estado guatemalteco se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Guatemala es un Estado parte en la Convención Americana desde 25 de mayo de 1978, fecha en que depositó su instrumento de ratificación. Por lo tanto la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

16. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte en dicho tratado. La CIDH tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

B. Requisitos de Admisibilidad

1. Agotamiento de los recursos internos

17. Los peticionarios alegan que la víctima interpuso los recursos judiciales disponibles con el fin restablecer la situación laboral de la víctima, incluyendo un recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. El Estado, por su parte, alega que la víctima debe intentar agotar todos los recursos disponibles en la legislación interna sin indicación de cuáles son éstos.

18. La Comisión considera que dadas las características del presente caso, la víctima ha intentado y agotado los medios a su alcance para lograr restablecer la situación laboral de

Olga Yolanda Maldonado Ordóñez a consecuencia de un juicio sin el respeto a las garantías judiciales y la debida protección judicial. El artículo 46(1)(a) de la Convención indica que para que una petición sea admitida, se requerirá que "...se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos".

19. En efecto, respecto de los recursos que proceden, la Ley de Servicio Civil ¹establece en su artículo 80 el procedimiento para impugnar las resoluciones, disponiendo que:

Artículo 80.- Procedimiento: "Las reclamaciones a que se refiere el inciso 6 del artículo 19 de esta ley, 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 de todo reclamo dentro del mismo término de treinta días, pero las resoluciones dictadas tendrán el carácter de definitivas e inapelables(...).

20. En virtud de lo anterior, la víctima presentó escrito de impugnación ante la Oficina Nacional de Servicio Civil (el 29 de mayo de 2000 dicha oficina resolvió que carece de competencia para conocer dicha impugnación). Ante dicha negativa y siguiendo la vía trazada por el artículo 80 del Reglamento de Personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos, el 20 de junio de 2000 la presunta víctima presentó recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. Dicha norma reglamentaria prevé que:

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.

21. El 26 de junio de 2000, la Sala Segunda resolvió que este tribunal no es competente para conocer de la petición formulada por la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez en virtud de que la competencia asignada a las Salas de Trabajo y Previsión Social 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 contempla el artículo 80 de la Ley de Servicio Civil. De manera que, la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez intentó según lo establecido en la Ley de Servicio Civil impugnar la resolución que establece su despido. Asimismo, el 9 de octubre de 2001 la Corte de Constitucionalidad resolvió que el recurso de inconstitucionalidad es improcedente, toda vez que 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. Todas las instancias, administrativas y judiciales, resuelven negativamente en contra de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez fundamentando sus resoluciones en la falta de competencia para resolver sobre el asunto.

22. En vista del resultado de los recursos interpuestos y de las gestiones emprendidas por la víctima ante las autoridades, corresponde concluir que el requisito del previo agotamiento de los recursos internos, previsto en el artículo 46 (1) de la Convención Americana ha sido satisfecho.

¹ Ley de Servicio Civil, Decreto Nº 1748. Guatemala, 10 de mayo de 1968

2. Plazo de presentación

23. El artículo 46(1)(b) de la Convención establece que la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva. El presente reclamo fue presentado el 15 de julio de 2002, dentro de los seis meses posteriores a la decisión de la Corte de Constitucionalidad de fecha 9 de octubre de 2001, notificada a la víctima el 15 de enero de 2002, que resolvió la apelación instaurada con el fin que se declarara la inconstitucionalidad de las normas aplicadas en el caso concreto de Olga Yolanda Maldonado Ordóñez. Consecuentemente dicho requisito debe darse por satisfecho.

3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacionales

24. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento internacional, ni que reproduzca una petición ya examinada por este u otro órgano internacional. Por ello, corresponde dar por cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(d) de la Convención.

4. Caracterización de los hechos alegados

25. La Comisión considera que el Reglamento de Personal de la Procuraduría de Derechos Humanos así como la Ley de Servicio Civil contemplan mecanismos para la impugnación de resoluciones con el objeto de posibilitar la tutela judicial. Sin embargo, los peticionarios argumentan que al momento en que la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez intenta impugnar la resolución de despido todos los mecanismos establecidos previamente por el reglamento y la ley le cierran el acceso a la vía judicial. En efecto, los órganos a los que se habría dirigido se declaran incompetentes para conocer el fondo de su reclamo, inclusive la Corte de Constitucionalidad se declara incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de estas normas.

26. La CIDH tendrá que analizar si la imposibilidad que la señora Maldonado obtuviera una resolución respecto del mérito de su reclamo, se debió a la forma en como están previstos los recursos en la ley y en el reglamento o al rechazo de esos recursos por parte de los organismos a los que la señora Maldonado acudió. Asimismo, la Comisión tendrá que decidir si ello constituye una violación a los artículos 8 y 25 de la Convención.

27. La Comisión considera que las alegaciones de los peticionarios relativas a la presunta violación de las garantías judiciales y a la protección judicial debida a la víctima podrían caracterizar una violación de los derechos garantizados en los artículos 2, 8 y 25, en relación con el artículo 1(1), de la Convención Americana.

V. CONCLUSIONES

28. La Comisión concluye que el caso es admisible y que es competente para examinar el reclamo presentado por los peticionarios sobre la presunta violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con el artículo 1(1) de la Convención, conforme a los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

29. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DECIDE:

1. Declarar admisible el caso bajo estudio, en relación con los artículos 1(1), 8 y 25 de la Convención Americana.
2. Notificar esta decisión al Estado y a los peticionarios.

3. Iniciar el trámite sobre el fondo de la cuestión.

4. Publicar esta decisión e incluirla en el Informe Anual, a ser presentado ante la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Ciudad de Washington, D.C., a los 11 días del mes de marzo de 2004. (Firmado): José Zalaquett, Presidente; Clare K. Roberts, Primer Vicepresidente; Susana Villarán, Segunda Vicepresidenta; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, Paulo Sergio Pinheiro, Freddy Gutiérrez y Florentín Meléndez.