

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CASO MALDONADO ORDOÑEZ VS. GUATEMALA
SENTENCIA DE 3 DE MAYO DE 2016
(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

En el caso *Maldonado Ordoñez*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "este Tribunal"), integrada por los siguientes Jueces:

Roberto F. Caldas, Presidente;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Vicepresidente;
Eduardo Vio Grossi, Juez;
Humberto Antonio Sierra Porto, Juez;
Elizabeth Odio Benito, Juez;
Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez, y
L. Patricio Pazmiño Freire, Juez;

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención Americana" o "la Convención") y con los artículos 31, 32, 42, 65 y 67 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento" o "Reglamento de la Corte"), dicta la presente Sentencia que se estructura en el siguiente orden:

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA	3
II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	4
III COMPETENCIA	5
IV EXCEPCIÓN PRELIMINAR	5
A. ALEGADA FALTA DE AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS	5
A.1 Alegatos del Estado y observaciones de la Comisión y los representantes	5
A.2 Consideraciones de la Corte	6
V PRUEBA.....	8
A. PRUEBA DOCUMENTAL, TESTIMONIAL Y PERICIAL.....	8
B. ADMISIÓN DE LA PRUEBA	8
B.1 Admisión de la prueba documental	8
B.2 Admisión de la prueba testimonial y pericial.....	8
C. VALORACIÓN DE LA PRUEBA.....	9
VI HECHOS.....	9
A. SOBRE LA DESTITUCIÓN DE LA SEÑORA OLGA YOLANDA MALDONADO ORDÓÑEZ.....	9
B. SOBRE LOS RECURSOS INTERPUESTOS POR LA SEÑORA MALDONADO	12
B.1 Procedimiento administrativo ante la Oficina Nacional de Servicio Civil.....	12
B.2 Procedimiento ante el Procurador de los Derechos Humanos	12
B.3 Recurso de apelación ante la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social	13
B.4 Recurso de inconstitucionalidad en caso concreto	14
VII FONDO DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES, PROTECCIÓN JUDICIAL	15
y PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	15
A. GARANTÍAS JUDICIALES Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD (DERECHO A CONOCER LAS BASES DE LA ACUSACIÓN, DERECHO A LA DEFENSA, PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD) - ARTÍCULOS 8 Y 9 DE LA CONVENCIÓN	16
A.1 Argumentos de las partes y de la Comisión.....	16
A.2 Consideraciones de la Corte	19
A.3 Conclusión.....	25
B. PROTECCIÓN JUDICIAL - ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN	25
B.1 Argumentos de las partes y de la Comisión.....	25
B.2 Consideraciones de la Corte	27
B.3 Conclusión.....	31
VIII REPARACIONES	31
A. PARTE LESIONADA	32
B. MEDIDAS DE RESTITUCIÓN, SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN	32
B.1 Medida de restitución: eliminación del record laboral del procedimiento de destitución	32
B.2 Medida de satisfacción: publicación de la Sentencia.....	33
B.3 Garantía de no repetición: adopción de medidas necesarias para proveer un recurso de revisión efectivo ante las destituciones efectuadas por el Procurador de los Derechos Humanos	33
C. OTRAS REPARACIONES.....	34
D. INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA	34
D.1 Daño material.....	34
D.2 Daño inmaterial	36
E. COSTAS Y GASTOS	37
F. MODALIDAD DE CUMPLIMIENTO DE LOS PAGOS ORDENADOS	38
IX PUNTOS RESOLUTIVOS	39

I

INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIDAD

1. *El caso sometido a la Corte.* – El 3 de diciembre de 2014, de conformidad con los artículos 51 y 61 de la Convención Americana y el artículo 35 del Reglamento de la Corte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana” o “la Comisión”) sometió a la Corte el caso *Olga Yolanda Maldonado Ordoñez contra Guatemala* (en adelante “el Estado” o “Guatemala”). El caso se relaciona con un procedimiento administrativo que dio lugar a la destitución de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordoñez (en adelante “la señora Maldonado”), quien se desempeñaba como funcionaria de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala. De acuerdo con la Comisión, aunque el marco normativo aplicable otorgaba competencia al Procurador de los Derechos Humanos para llevar a cabo el procedimiento de destitución, la manera en que se notificaron las supuestas causales en las que habría incurrido la señora Maldonado le dificultó a ésta entender cuál era el objetivo del procedimiento que se abrió en su contra, por lo que habría ejercido su derecho a la defensa sin contar con la información mínima necesaria. Asimismo, la Comisión concluyó que el acto mediante el cual fue destituida la señora Maldonado fue emitido en violación del deber de motivación, del principio de legalidad y del principio de presunción de inocencia.

2. *Trámite ante la Comisión.* – El trámite del caso ante la Comisión Interamericana fue el siguiente:

- a) *Petición.* – El 15 de julio de 2002 la Comisión Interamericana recibió la petición inicial presentada por Olga Yolanda Maldonado Ordoñez y los abogados Alejandro Sánchez y Jorge Raúl Rodríguez Ovalle.
- b) *Informe de Admisibilidad.* – El 11 de marzo de 2004 la Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad No. 36/04 (en adelante “Informe de Admisibilidad”).
- c) *Informe de Fondo.* – El 17 de julio de 2014 la Comisión emitió el Informe de Fondo No. 42/14, de conformidad con el artículo 50 de la Convención Americana (en adelante “Informe de Fondo”).

- i) *Conclusiones.* – La Comisión concluyó que el Estado era responsable por la violación de los derechos 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, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento internacional, en perjuicio de la señora Maldonado.

- ii) *Recomendaciones.* – En consecuencia, la Comisión recomendó al Estado lo siguiente:

- 1. Reparar integralmente a la señora Maldonado por las violaciones declaradas en [el] Informe, incluyendo 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 [presunta] víctima del presente caso, tengan claridad y cuenten con recursos efectivos frente a procedimientos y sanciones disciplinarias en su contra.

- d) *Notificación al Estado.* – El Informe de Fondo fue notificado al Estado mediante comunicación de 3 de septiembre de 2014, en la que se le otorgaba un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. El Estado

remitió un escrito el 3 de noviembre de 2014 mediante el cual rechazó las conclusiones del Informe de Fondo e indicó que no procedía otorgar ningún tipo de reparación a la señora Maldonado.

3. *Sometimiento a la Corte.* - El 3 de diciembre de 2014 la Comisión sometió a la jurisdicción de la Corte, "por la necesidad de obtención de justicia", la totalidad de los hechos y violaciones de derechos humanos descritos en el Informe de Fondo¹.

4. *Solicitudes de la Comisión Interamericana.* - Con base en lo anterior, la Comisión Interamericana solicitó a este Tribunal que concluyera y declarara la responsabilidad internacional de Guatemala por las violaciones contenidas en el Informe de Fondo y que se ordenara al Estado, como medidas de reparación, las recomendaciones incluidas en dicho Informe (*supra* párr. 2).

II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

5. *Notificación al Estado y a los representantes.* - El sometimiento del caso por parte de la Comisión fue notificado al Estado y a los representantes de la presunta víctima el 15 de enero de 2015.

6. *Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.* - El 20 de marzo de 2015 los representantes de la presunta víctima² (en adelante "los representantes") presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante "escrito de solicitudes y argumentos"), en los términos de los artículos 25 y 40 del Reglamento de la Corte. Los representantes coincidieron con la Comisión y, además, solicitaron la declaración de la violación del artículo 2 de la Convención Americana.

7. *Escrito de contestación.* - El 12 de junio de 2015 el Estado presentó ante la Corte su escrito de interposición de excepción preliminar, contestación al sometimiento del caso y de observaciones al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante "escrito de contestación")³. El Estado interpuso una excepción preliminar y se opuso a las violaciones alegadas.

8. *Observaciones a la excepción preliminar.* - Mediante escritos recibidos los días 3 y 24 de agosto de 2015, la Comisión y los representantes presentaron sus respectivas observaciones a la excepción preliminar interpuesta por el Estado y solicitaron que fuera rechazada.

9. *Procedimiento final escrito.* -Tras evaluar los escritos principales presentados por la Comisión y por las partes, y a la luz de lo dispuesto en los artículos 15 y 45 del Reglamento de la Corte, el pleno de la Corte decidió que no era necesario convocar una audiencia pública en el presente caso por no existir controversia fáctica y tratarse de un debate estrictamente jurídico; esta decisión fue comunicada mediante Resolución del

¹ La Comisión Interamericana designó como delegados al Comisionado James Cavallaro y al Secretario Ejecutivo Emilio Álvarez Icaza L., y como asesores legales a Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta, y Silvia Serrano Guzmán y Erick Acuña Pereda, abogados de la Secretaría Ejecutiva.

² Los representantes de la presunta víctima durante el trámite del caso ante la Corte fueron los señores Jorge Raúl Rodríguez Ovalle, Alejandro Sánchez Garrido y la señora Astrid Odete Escobedo Barrondo.

³ El Estado designó como agente al señor José Villagrán Sandoval y como agente alterna a la señora Steffany Rebeca Vásquez Barillas.

Presidente de 6 de noviembre de 2015⁴. Asimismo, mediante dicha Resolución el Presidente ordenó recibir por medio de declaración rendida ante fedatario público (*afidávit*) el testimonio de la presunta víctima Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, propuesto por los representantes; las declaraciones testimoniales de Felipe Tohom Sic y Adriana Beatriz Gámez Solano, propuestas por el Estado; los dictámenes periciales de la señora Ingrid Surama Urizar López, propuesta por los representantes, y del señor Jaime Bernal Cuéllar, ofrecido por la Comisión.

10. *Alegatos y observaciones finales escritas.* – El 7 de diciembre de 2015 las partes y la Comisión presentaron sus respectivos alegatos y observaciones finales escritas.

11. *Envío de declaraciones rendidas ante fedatario público.* – El 11 de diciembre de 2015 el Estado envió las declaraciones rendidas por *afidávit* del señor Felipe Tohom Sic y la señora Adriana Beatriz Gámez Solano. El 14 de diciembre de 2015 los representantes y la Comisión enviaron, respectivamente, la declaración de la señora Maldonado, el peritaje de la señora Ingrid Surama Urizar López y el peritaje del señor Jaime Bernal Cuéllar, rendidos mediante *afidávit*. El 28 de diciembre de 2015 y el 4 de marzo de 2016 el Estado envió, respectivamente, sus observaciones respecto de la declaración de la señora Maldonado y el peritaje de Jaime Bernal Cuéllar, y del peritaje de Ingrid Surama Urizar López. El 4 de enero de 2016 la Comisión y los representantes enviaron sus observaciones respecto de las declaraciones enviadas mediante *afidávit*.

12. *Deliberación del presente caso.* – La Corte inició la deliberación de la presente Sentencia el 27 de abril de 2016.

III COMPETENCIA

13. La Corte es competente para conocer el presente caso, en los términos del artículo 62.3 de la Convención Americana, en razón de que Guatemala es Estado Parte de dicho instrumento desde el 25 de mayo de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 9 de marzo de 1987.

IV EXCEPCIÓN PRELIMINAR

14. En su escrito de contestación, el Estado presentó una excepción preliminar con relación a la alegada falta de agotamiento de recursos internos.

A. Alegada falta de agotamiento de recursos internos

A.1 Alegatos del Estado y observaciones de la Comisión y los representantes

15. El **Estado** señaló que los hechos del presente caso demuestran los diversos recursos interpuestos por la presunta víctima para hacer valer su pretensión, sin embargo, estos resultaron inadecuados para cuestionar la causa de su despido. En ese sentido, el Estado agregó que dentro del sistema jurídico interno de Guatemala existen otros recursos que aún no se han agotado, en tanto la señora Maldonado no ejerció su derecho

⁴ Cfr. *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/maldonado_06_11_15.pdf.

a presentar un recurso en la vía ordinaria laboral; el cual es accesible y está disponible para hacer efectiva la reclamación de la presunta víctima.

16. El Estado alegó además que el uso inadecuado de los recursos internos configura la falta de agotamiento de los mismos; pues al utilizar otros recursos cuyo objeto no respondía a la pretensión de la señora Maldonado, prescribió su derecho para actuar en la vía correcta.

17. La **Comisión** afirmó que la excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos fue interpuesta oportunamente durante la fase de admisibilidad. Sin embargo, señaló que el Estado no precisó cuáles debían ser agotados, precisión que no compete ser subsanada por la Comisión o la Corte. Asimismo, la Comisión recordó que con base en la documentación aportada por las partes, la presunta víctima presentó diversos recursos para cuestionar su despido. En ese sentido concluyó que la petición cumplió con la regla de agotamiento de recursos internos establecida en la Convención Americana.

18. Finalmente, la Comisión consideró que la argumentación sobre la vía ordinaria laboral presentada por el Estado ante la Corte resulta extemporánea, y destacó que el Estado no satisfizo la carga de la prueba que le correspondía en cuanto a indicar la idoneidad y efectividad de la vía mencionada para responder a los reclamos de la presunta víctima; por el contrario, el Estado a lo largo del procedimiento fue modificando su posición acerca de cuál era recurso que la señora Maldonado debía presentar para cuestionar su despido.

19. Los **representantes** afirmaron que la argumentación del Estado respecto del debido agotamiento de recursos internos era contradictoria, en virtud de que la aplicación del Código de Trabajo en el caso de la señora Maldonado era supletoria, ya que la Procuraduría de Derechos Humanos se regía por su propia normativa, la cual señalaba el proceso para impugnar las resoluciones del Procurador⁵. Asimismo, argumentaron que la presunta víctima acudió al Sistema Interamericano porque el Estado no le proveyó la tutela judicial, al haberle negado el acceso a la justicia, debido a que la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones y la Corte de Constitucionalidad se negaron a entrar a conocer el fondo de la petición.

A.2 Consideraciones de la Corte

20. La Corte recuerda que considerará como excepciones preliminares únicamente aquellos argumentos que tienen o podrían tener exclusivamente tal naturaleza atendiendo a su contenido y finalidad, es decir, que de resolverse favorablemente impedirían la continuación del procedimiento o el pronunciamiento sobre el fondo⁶. Ha sido criterio reiterado de la Corte que por medio de una excepción preliminar se presentan objeciones relacionadas con la admisibilidad de un caso o la competencia de la Corte para conocer de

⁵ El artículo 3 del Reglamento del Personal del Procurador de Derechos Humanos establece lo siguiente: "Las relaciones de la Procuraduría con sus trabajadores se rigen por la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, el presente Reglamento y disposiciones complementarias que emita el Procurador de los Derechos Humanos y supletoriamente por el Código de Trabajo".

⁶ Cfr. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 35, y *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306, párr. 18.

un determinado caso o de alguno de sus aspectos, ya sea en razón de la persona, materia, tiempo o lugar⁷.

21. El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que para determinar la admisibilidad de una petición o comunicación presentada ante la Comisión Interamericana, de conformidad con los artículos 44 o 45 de la Convención, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos⁸.

22. Por tanto, durante la etapa de admisibilidad el Estado debe precisar claramente los recursos que, a su criterio, aún no han sido agotados ante la necesidad de salvaguardar el principio de igualdad procesal entre las partes que debe regir todo el procedimiento ante el Sistema Interamericano⁹. Como la Corte ha establecido de manera reiterada, no es tarea de este Tribunal, ni de la Comisión, identificar *ex officio* cuáles son los recursos internos pendientes de agotamiento, en razón de que no compete a los órganos internacionales subsanar la falta de precisión de los alegatos del Estado¹⁰. Asimismo, los argumentos que dan contenido a la excepción preliminar interpuesta por el Estado ante la Comisión durante la etapa de admisibilidad deben corresponder a aquellos esgrimidos ante la Corte¹¹.

23. De la revisión del expediente, la Corte observa que en el procedimiento ante la Comisión el Estado señaló en un primer momento que el recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social no era la vía adecuada y que era necesario que la señora Maldonado acudiera ante la Inspección General a fin de iniciar un proceso conciliatorio. Posteriormente el Estado indicó que el recurso idóneo era la presentación de una demanda ante el Juzgado de Trabajo y Previsión Social. Más tarde, el Estado alegó que aunque el recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social sí era adecuado conforme al Reglamento de Personal del Procurador, la acción idónea para que se ordenara la revisión del asunto era la acción de amparo y no la acción de inconstitucionalidad en el caso concreto.

24. Asimismo, en el proceso ante este Tribunal, el Estado señaló que el procedimiento correcto habría sido el que indica el Reglamento de Personal del Procurador, y al agotar este, se tendría que haber implementado la vía ordinaria laboral. Los recursos señalados en el procedimiento ante la Comisión no fueron reiterados en las excepciones presentadas ante la Corte.

25. La Corte nota que en el presente caso la excepción preliminar planteada fue interpuesta por el Estado durante la etapa de admisibilidad ante la Comisión. No obstante lo anterior, los argumentos relativos a la vía ordinaria laboral resultan extemporáneos toda vez que fueron presentados por primera vez ante la Corte. Respecto a los recursos señalados en el procedimiento ante la Comisión, la Corte observa que el alegato del Estado sobre la determinación del recurso idóneo que debió agotar la señora Maldonado, ha variado a lo largo del trámite ante el sistema interamericano, y han sido señaladas

⁷ Cfr. *Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 34, y *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador*, párr. 18.

⁸ Cfr. *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C No. 308, párr. 20.

⁹ Cfr. *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 28.

¹⁰ Cfr. *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 24.

¹¹ Cfr. *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú*, párr. 25.

diversas vías como las adecuadas para el reclamo de la señora Maldonado sin que resulte por lo tanto claro cuáles eran los recursos que debía agotar la presunta víctima en la jurisdicción interna. En consecuencia, la Corte desestima la excepción de falta de agotamiento de recursos internos.

V PRUEBA

A. Prueba documental, testimonial y pericial

26. Este Tribunal recibió diversos documentos presentados como prueba por la Comisión y las partes, adjuntos a sus escritos principales (*supra* párrs. 1, 6 y 7). Además, la Corte recibió las declaraciones rendidas ante fedatario público (*afidávit*) de la presunta víctima Olga Yolanda Maldonado Ordoñez, propuesta por los representantes; así como las de Felipe Fermín Tohom Sic y Adriana Gámez Solano, propuestas por el Estado. Asimismo, recibió los dictámenes periciales de Ingrid Surama Urizar López, perita propuesta por los representantes y Jaime Bernal Cuellar, perito propuesto por la Comisión Interamericana.

B. Admisión de la prueba

B.1 Admisión de la prueba documental

27. Este Tribunal admite los documentos presentados en la debida oportunidad procesal por las partes y la Comisión, y cuya admisibilidad no fue controvertida ni objetada¹².

28. Respecto a algunos documentos señalados por medio de enlaces electrónicos, la Corte ha establecido que, si una parte o la Comisión proporciona al menos el enlace electrónico directo del documento que cita como prueba y es posible acceder a éste, no se ve afectada la seguridad jurídica ni el equilibrio procesal porque es inmediatamente localizable por la Corte y por las otras partes¹³. En consecuencia la Corte estima pertinente admitir los documentos que fueron señalados por medio de enlaces electrónicos en el presente caso.

B.2 Admisión de la prueba testimonial y pericial

29. La Corte nota que el Estado presentó diversas observaciones respecto de los peritajes de Ingrid Surama Urizar López, propuesta por los representantes y Jaime Bernal Cuellar, propuesto por la Comisión. Al respecto, la Corte considera que dichas observaciones se refieren al contenido y al valor probatorio de los peritajes y no implican una objeción a la admisión de dicha prueba, por lo que los admite como prueba pericial y los considerará en el marco del conjunto del acervo probatorio, tomando en consideración las observaciones del Estado.

30. La Corte estima pertinente admitir las declaraciones de la presunta víctima, los testigos y los dictámenes periciales rendidos ante fedatario público, en cuanto se ajusten

¹² Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 140, y *Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párr. 64.

¹³ Cfr. *Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, párr. 26, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 64.

al objeto que fue definido por el Presidente en la Resolución mediante la cual se ordenó recibirlos (*supra* párr. 9) y al objeto del presente caso.

C. Valoración de la prueba

31. Con base en lo establecido en los artículos 46, 47, 48, 50, 51, 57 y 58 del Reglamento, así como en su jurisprudencia constante respecto de la prueba y su apreciación, la Corte examinará y valorará los elementos probatorios documentales remitidos por las partes y la Comisión, las declaraciones, testimonios y dictámenes periciales, al establecer los hechos del caso y pronunciarse sobre el fondo. Para ello se sujeta a los principios de la sana crítica, dentro del marco normativo correspondiente, teniendo en cuenta el conjunto del acervo probatorio y lo alegado en la causa¹⁴. Asimismo, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la declaración rendida por la presunta víctima no puede ser valorada aisladamente sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, en la medida en que puede proporcionar mayor información sobre las presuntas violaciones y sus consecuencias¹⁵.

VI HECHOS

A. Sobre la destitución de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez

32. Olga Yolanda Maldonado Ordóñez comenzó a laborar el 1 de abril de 1992 en la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala¹⁶ como Técnica en el departamento de educación. Posteriormente, desde el 4 de enero de 1993 hasta el 15 de febrero de 2000, tuvo el cargo titular de Educadora en el departamento de Quetzaltenango. Luego de ello, la señora Maldonado, ocupó el cargo interino de Auxiliar Departamental del Procurador de los Derechos Humanos en el departamento de Quiché, cargo que desempeñó a partir del 16 de febrero de 2000¹⁷.

33. El 21 de febrero de 2000 Marco Tulio, Joel Enrique, José Roberto y Oscar Armando, todos de apellido Maldonado Ordóñez y hermanos de la presunta víctima, presentaron un escrito ante el Procurador de los Derechos Humanos, mediante el cual formularon acusaciones contra la señora Maldonado, relacionadas con la presunta falsificación de la Escritura Pública No. 470 de 11 de octubre de 1994 sobre cesión de derechos y materia sucesoria, y solicitaron que le fuera impuesta una "sanción moral"¹⁸.

¹⁴ Cfr. *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*, párr. 76, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 66.

¹⁵ Cfr. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 43, y *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú*, párr. 44.

¹⁶ La Constitución Política de Guatemala establece en su artículo 274 que el Procurador de los Derechos Humanos es un Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos que la Constitución garantiza. Sus atribuciones están reguladas en el artículo 275.

¹⁷ Cfr. Constancia emitida por la Unidad de Recursos Humanos de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, de 28 de noviembre de 2000 (expediente de prueba, folio 1079). De acuerdo a lo establecido en el Manual de Puestos y Perfiles de la institución del Procurador de los Derechos Humanos, el Auxiliar Departamental es el representante de la Procuraduría para un área geográfica determinada. En ese sentido, hace las veces del Procurador de los Derechos Humanos para dicha jurisdicción (expediente de prueba, folio 1327).

¹⁸ Cfr. Escrito de 21 de febrero de 2000 suscrito por Marco Tulio Maldonado Ordóñez, Joel Enrique Maldonado Ordóñez, José Roberto Maldonado Ordóñez y Oscar Armando Maldonado Ordóñez (expediente de prueba, folios 975 a 978).

34. El 5 de abril de 2000, conforme al procedimiento establecido en el artículo 76 del Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos¹⁹, se informó a la presunta víctima de la denuncia presentada por sus hermanos. Asimismo, se le notificó la "causal de despido", contenida en el artículo 74, numerales 4 y 15 del mencionado Reglamento²⁰, y se le indicó que tenía derecho a presentar documentos o pruebas de descargo de los hechos contenidos en la denuncia presentada por sus hermanos dentro de un plazo de dos días. Esta notificación fue suscrita por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de la Procuraduría de Derechos Humanos²¹. La señora Maldonado presentó un escrito de descargo y prueba documental el mismo día 5 de abril de 2000, en el cual señaló que los hechos denunciados en su contra eran falsos²².

35. El 16 de mayo de 2000 el Procurador de los Derechos Humanos emitió el Acuerdo No. 81-2000 mediante el cual resolvió destituir a la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez del cargo interino de Auxiliar Departamental, destitución que "se hacía extensiva al cargo de Educadora". Dicho Acuerdo, en su parte pertinente, disponía lo siguiente:

Que la situación denunciada en contra de la señora OLGA YOLANDA MALDONADO ORDOÑEZ 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 Ordoñez con la institución en virtud imputársele [sic] la falsificación de la escritura pública número Cuatrocientos setenta (470) de fecha once de octubre de mil novecientos noventa y cuatro faccionada supuestamente por el Notario Mariano Orozco de León en la que aparecen dos firmas cuando deberían de 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 costumbre [sic] que afectan el prestigio de la institución.

POR TANTO:

En base a lo considerado en el Artículo 14 literal k) del Decreto 54-86, reformado por el Decreto 32-87, ambos del Congreso de la República y Artículos 76o. literal a), 74o. numerales 4 y 15, Artículo 75o. del Reglamento de Personal y el Artículo 77o. literal d) del Código de Trabajo.

A C U E R D A:

¹⁹ El marco normativo que regula las relaciones laborales de la Procuraduría de los Derechos Humanos y sus trabajadores es el Reglamento de Personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos. El artículo 76 de dicho Reglamento establecía lo siguiente: Procedimiento de despido: Previamente el despido del trabajador, la Institución debe observar el siguiente procedimiento: a) Notificarle por escrito cual es la causal de despido que se le imputa; b) Una vez notificado, el trabajador tendrá derecho a ser oído por escrito dentro de los tres días hábiles para que aporte las pruebas de descargo que considere convenientes, debiéndose levantar acta ante el Director del Departamento Administrativo-Financiero, con la participación del Jefe inmediato superior, y c) Recibidas las pruebas, el Procurador decidirá sobre la procedencia o improcedencia del despido, emitiéndose para el efecto la resolución correspondiente, la cual debe ser notificada al trabajador quien podrá interponer el recurso de revisión de conformidad con lo establecido en este Reglamento (expediente de prueba, folio 1203).

²⁰ Dicha norma señalaba 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 institución (expediente de prueba, folio 1203).

²¹ Cfr. Oficio del Procurador de los Derechos Humanos de 5 de abril de 2000 (expediente de prueba, folio 980).

²² Cfr. Escrito de 5 de abril de 2000 suscrito por Olga Yolanda Maldonado Ordóñez (expediente de prueba, folios 982 a 989).

ARTÍCULO 1o. DESTITUIR por faltas cometidas en el servicio a la señora OLGA YOLANDA MALDONADO ORDOÑEZ, quien ocupa el cargo interino de AUXILIAR DEPARTAMENTAL DEL PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS [...]

ARTÍCULO 2o. La destitución se hace extensiva al cargo de EDUCADORA, cargo titular que hasta el quince de febrero del año dos mil ocupaba la señora OLGA YOLANDA MALDONADO ORDOÑEZ [...]

ARTÍCULO 3o.: El presente acuerdo surte efectos a partir del día dieciocho de mayo del dos mil. Dado en la ciudad de Guatemala a los dieciseis días del mes de mayo de dos mil. Notifíquese y archívese²³.

36. Según consta en la mencionada resolución, la decisión se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 74, numerales 4 y 15 (*supra* párr. 34) y el artículo 75 del Reglamento de Personal del Procurador, así como en el artículo 77 literal d) del Código de Trabajo de Guatemala²⁴.

37. El 18 de mayo de 2000, fecha a partir de la cual surtió efecto su destitución, la señora Maldonado presentó una carta de renuncia irrevocable al cargo interino de Auxiliar Departamental y al cargo titular de Educadora por motivos de salud²⁵. Posteriormente, el 22 de mayo la señora Maldonado presentó un escrito mediante el cual desistió de la renuncia formulada, señalando que había superado los mencionados problemas de salud²⁶. Sin perjuicio de ello, el 24 de mayo la renuncia fue declarada "no viable" por el Procurador de los Derechos Humanos, en virtud de haberle sido notificada su destitución con anterioridad a la recepción de su renuncia²⁷.

38. El 31 de mayo de 2001 la señora Maldonado recibió la suma de 11,727.48 quetzales por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos²⁸. Dicha cantidad fue entregada por los conceptos de: i) vacaciones pagadas por retiro proporcionales al período de 4 de enero de 2000 al 17 de mayo de 2000; ii) bonificación anual proporcional al período de 1 de julio de 1999 al 17 de mayo de 2000; iii) complemento específico al personal permanente proporcional al período de 1 de marzo de 2000 al 17 de mayo de 2000; iv) bono vacacional proporcional al período de 1 de diciembre de 1999 al 17 de mayo de 2000, y v) aguinaldo proporcional al período de 1 de diciembre de 1999 al 17 de mayo de 2000²⁹.

²³ Cfr. Acuerdo No. 81-2000 emitido por el Procurador de los Derechos Humanos (expediente de prueba, folios 996 y 997).

²⁴ Estas normas establecían lo siguiente:
Reglamento del Personal del Procurador de los Derechos Humanos. Artículo 75. Pérdida de derecho. Todo despido justificado se hará sin responsabilidad de la institución y hace perder al servidor todos los derechos que concede este Reglamento, con excepción de pensiones, vacaciones, aguinaldo y demás que se establezcan de conformidad con la ley, como derechos irrenunciables.

Código de Trabajo de Guatemala. 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 trabajo.

²⁵ Cfr. Escrito de 18 de mayo de 2000 de Olga Yolanda Maldonado Ordóñez dirigido al Procurador de los Derechos Humanos (expediente de prueba, folios 1010 y 1011).

²⁶ Cfr. Escrito de 22 de mayo de 2000 de Olga Yolanda Maldonado Ordóñez dirigido al Procurador de los Derechos Humanos (expediente de prueba, folios 1013 a 1016).

²⁷ Cfr. Resolución del Procurador de los Derechos Humanos, de 24 de mayo de 2000 (expediente de prueba, folio 1018).

²⁸ Equivalente a 1,513.22 dólares de los Estados Unidos de América, de acuerdo con el tipo de cambio vigente en el momento. Consultado en la página del Banco de Guatemala en: <http://www.banquat.gob.gt/cambio/historico.asp?ktipo=3&kdia=31&kmes=05&kanio=2001&submit1=Consultar>

²⁹ Cfr. Resolución de la Procuraduría de los Derechos Humanos de 31 de mayo de 2001 (expediente de prueba, folios 1098 y 1099).

B. Sobre los recursos interpuestos por la señora Maldonado

39. A continuación, y para mejor comprensión de los hechos, la Corte desarrollará de forma cronológica los recursos interpuestos por la presunta víctima tanto ante las autoridades administrativas como ante los órganos judiciales correspondientes.

B.1 Procedimiento administrativo ante la Oficina Nacional de Servicio Civil

40. El 22 de mayo de 2000 la señora Maldonado presentó un recurso de apelación contra el Acuerdo No. 81-2000 ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, solicitando que se declarara improcedente su destitución y se le reinstalara en los cargos que venía desempeñando en la Procuraduría de Derechos Humanos³⁰.

41. El 29 de mayo de 2000 la Oficina Nacional de Servicio Civil resolvió el recurso declarando la incompetencia de esta oficina y de la Junta Nacional de Servicio Civil para conocer cuestiones relativas a la reinstalación o pago de prestaciones laborales derivadas de la no aplicación de la Ley de Servicio Civil debido a que la Procuraduría de Derechos Humanos era una entidad que se regía por su propio reglamento³¹. Dicha resolución tuvo como fundamento legal el artículo 108 de la Constitución Política de Guatemala y las disposiciones de la Ley de Servicio Civil relativas al marco de aplicación de dicha norma³².

B.2 Procedimiento ante el Procurador de los Derechos Humanos

42. El 2 de junio de 2000 la presunta víctima interpuso un recurso de revisión ante el Procurador de los Derechos Humanos, solicitando que se revocara el Acuerdo No. 81-2000 que había resuelto su destitución y, en consecuencia, su inmediata reposición a los cargos que venía desempeñando. En los fundamentos del recurso la señora Maldonado señaló que el acuerdo que había determinado su destitución carecía de asidero legal toda vez que no se encontraba firmado por el Procurador de los Derechos Humanos, sino por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de la Procuraduría de Derechos Humanos. Además, la señora Maldonado alegó que su destitución obedecía a causales de índole familiar que no guardaban relación con la comisión de alguna falta al servicio en sus labores como funcionaria de la Procuraduría de los Derechos Humanos. La señora Maldonado sustentó el recurso en el procedimiento establecido en los artículos 79 y 80 del Reglamento de Personal del Procurador³³.

³⁰ Cfr. Recurso de apelación de 22 de mayo de 2000 interpuesto ante la Oficina Nacional de Servicio Civil (expediente de prueba, folios 1020 a 1023). Dicho recurso fue recibido el 23 de mayo de 2000.

³¹ Cfr. Resolución de la Oficina Nacional de Servicio Civil de 29 de mayo de 2000 (expediente de prueba, folio 1025).

³² Al respecto, el artículo 108 de la Constitución de Guatemala señalaba lo siguiente: 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.

³³ Cfr. Recurso de revisión de 2 de junio de 2000 interpuesto ante el Procurador de los Derechos Humanos contra el Acuerdo No.81-2000 (expediente de prueba, folios 999 a 1004). Dicho recurso fue recibido el 5 de junio de 2000. De acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento de Personal del Procurador, el procedimiento para la impugnación era el siguiente: Artículo 79. Recurso de Revisión. Acordado el despido, el trabajador afectado puede manifestar su inconformidad mediante Recurso de Revisión ante el Procurador de los Derechos Humanos, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación, más el término de la distancia que se fija en dos días. Igualmente puede hacer uso de este recurso toda persona que se considere afectada en los casos de suspensiones de trabajo; traslados; reclutamiento, selección y nombramiento; asignación o reasignación de puestos. Para el efecto se formará expediente con las actuaciones que establece el artículo 85 del presente Reglamento.

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 este fuere declarado sin lugar o no fuere resuelto dentro del término fijado, el afectado puede recurrir en apelación ante las Salas de

43. El 16 de junio de 2000 el recurso de revisión interpuesto fue declarado sin lugar debido a que: "las causas que motivaron su destitución son de índole familiar, por lo que resultan aplicables los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal del Procurador sin que en ningún momento se convierta el Procurador de los Derechos Humanos en Juzgador y sancionador, pues será un Juzgado competente quien defina [la] situación [de la señora Maldonado]", agregando que "el sólo hecho de la presentación de denuncias en su contra y documentos que se acompañaron refleja conflictos jurídicos que deben ser resueltos en los juzgados, pero también refleja conducta no deseada para quienes defendemos los derechos humanos". La resolución del recurso de revisión fue suscrita por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de la Procuraduría de Derechos Humanos³⁴.

B.3 Recurso de apelación ante la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social

44. En virtud del procedimiento establecido en el artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador (*supra* párr. 42), el 20 de junio de 2000 la presunta víctima presentó un recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social (en adelante "Sala Segunda de la Corte de Apelaciones") contra la denegatoria del recurso de revisión. En el recurso de apelación la señora Maldonado señaló que no existía en el expediente de su destitución ningún hecho o acto que constituyera alguna de las causales contempladas en los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal del Procurador. Asimismo, recalcó que no existía pronunciamiento alguno de las autoridades competentes por los hechos materia de la denuncia interpuesta por sus hermanos. En ese sentido, la señora Maldonado señaló que su destitución constituía una violación al principio de presunción de inocencia³⁵.

45. El 26 de junio de 2000 la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones resolvió abstenerse de entrar a conocer el asunto por carecer de competencia para pronunciarse. En su resolución, la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones señaló que "la competencia asignada a las Salas de Trabajo y Previsión Social es sólo para conocer en única instancia y esta se limita a los casos de resoluciones administrativas definitivas dictadas por la Junta Nacional de Servicio Civil de acuerdo a lo estipulado en el artículo 80 de la Ley de Servicio Civil; [así como para conocer, de acuerdo a lo establecido en el artículo 303 del Código de Trabajo] las resoluciones dictadas por los jueces de Trabajo y Previsión Social o por los Tribunales de Arbitraje cuando proceda la apelación o la consulta"³⁶.

46. Según señaló la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones, la Ley de Servicio Civil y el Código de Trabajo eran normas que prevalecían sobre el Reglamento de Personal del Procurador dentro de la jerarquía normativa guatemalteca, motivo por el cual concluyó que no era posible entrar a conocer el recurso interpuesto por carecer de competencia para ello³⁷.

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 (expediente de prueba, folios 1204 y 1205).

³⁴ Cfr. Oficio No.285-2000 del Procurador de los Derechos Humanos de 16 de junio de 2000 (expediente de prueba, folio 1007).

³⁵ Cfr. Recurso de apelación de 20 de junio de 2000 interpuesto ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social (expediente de prueba, folios 1027 a 1033).

³⁶ Cfr. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social de 26 de junio de 2000 (expediente de prueba, folios 1035 y 1036).

³⁷ Cfr. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social de 26 de junio de 2000 (expediente de prueba, folios 1035 y 1036).

B.4 Recurso de inconstitucionalidad en caso concreto

47. El 23 de agosto de 2000 la señora Maldonado presentó un recurso de inconstitucionalidad en el caso concreto ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones, que actuaba en funciones de Tribunal Constitucional. Según alegó en dicho recurso, la decisión de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de declararse incompetente para conocer el recurso de apelación interpuesto, había mantenido la violación a su derecho al trabajo y había violado su derecho de acceso a la justicia. La señora Maldonado agregó que la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones, al aplicar el Código de Trabajo y la Ley de Servicio Civil, había realizado una interpretación restrictiva de la competencia que dichas normas le conferían, dejándola en estado de indefensión. Finalmente la señora Maldonado alegó que en caso de que existiere duda, ambigüedad o insuficiencia respecto de la aplicación del artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador, la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones debió aplicar la interpretación más favorable para el trabajador³⁸.

48. El 6 de septiembre de 2000 la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones, actuando en funciones de Tribunal Constitucional, declaró improcedente el recurso de inconstitucionalidad. La Sala Segunda de la Corte de Apelaciones determinó que resolver la apelación en virtud del procedimiento establecido en el artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador “provocaría el quebrantamiento tanto de lo establecido en la ley procesal administrativa (artículo 80 de la Ley de Servicio Civil) como en la norma procesal laboral (artículo 365 del Código de Trabajo)”. En ese sentido, consideró que no se advertía violación de un precepto constitucional y que la pretensión de que se aplicara una norma del Reglamento de Personal del Procurador por sobre la Ley de Servicio Civil y el Código de Trabajo “no es legalmente posible por la propia jerarquía del orden jurídico guatemalteco”³⁹.

49. El 8 de septiembre de 2000 la señora Maldonado presentó un recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones, constituida como Tribunal Constitucional, en contra de la resolución que declaró la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad⁴⁰. Ese recurso fue recibido por la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones y remitido a la Corte de Constitucionalidad.

50. El 9 de octubre de 2001 la Corte de Constitucionalidad determinó la improcedencia de la apelación y señaló que el objetivo de “la inconstitucionalidad en caso concreto debe ser dirigida a evitar que el tribunal de conocimiento, en su decisión -a futuro-, aplique la normativa atacada [cuando] para el juzgador sea aplicable la tesis [...] de que tal aplicación al caso sería contraria a preceptos constitucionales”. Además, la Corte de Constitucionalidad concluyó que “el caso [...] no se adecu[aba] a la situación que permit[ía] la ley de la materia pues, de la sola exposición de la postulante se aprecia[ba] que la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social ya aplicó al caso las normas concretas que se impugna[ron], siendo por ello inocuo su examen y confrontación con lo dispuesto en los artículos 29 y 101 de la Constitución, porque el

³⁸ Cfr. Recurso de inconstitucionalidad en caso concreto de 23 de agosto de 2000 interpuesto ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social (expediente de prueba, folios 1038 a 1043).

³⁹ Cfr. Resolución de 6 de septiembre de 2000 de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social actuando en funciones de Tribunal Constitucional (expediente de prueba, folios 1045 a 1050).

⁴⁰ Cfr. Recurso de apelación de 8 de septiembre de 2000 interpuesto ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social actuando en funciones de Tribunal Constitucional (expediente de prueba, folios 1052 a 1057).

interesado no impugnó por la vía adecuada la aplicación de las normas, lo que le habría permitido discutir su inconstitucionalidad en la jurisdicción correspondiente⁴¹.

VII FONDO DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES, PROTECCIÓN JUDICIAL Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

51. En este capítulo la Corte procederá a analizar los argumentos presentados por las partes y la Comisión, y desarrollará las consideraciones de derecho pertinentes relacionadas con las alegadas vulneraciones a las garantías judiciales y a la protección judicial. Para ese efecto, se realizará un análisis en el siguiente orden: a) la alegada vulneración a los artículos 8⁴² y 9⁴³ de la Convención Americana, y b) la alegada vulneración a los artículos 2⁴⁴ y 25⁴⁵ de la Convención.

⁴¹ Cfr. Resolución de la Corte de Constitucionalidad de 9 de octubre de 2001 (expediente de prueba, folios 1164 a 1171).

⁴² Artículo 8. Garantías Judiciales. 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:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

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

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

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

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

⁴³ Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

⁴⁴ Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁴⁵ Artículo 25. Protección Judicial. 1. 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 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.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

52. La Corte recuerda que en el presente caso la señora Maldonado era titular del puesto de educadora e interinamente ocupaba el cargo de auxiliar departamental en la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. El 5 de abril de 2000 le fue notificada una "causal de despido" y, posteriormente, el 16 de mayo de 2000 se le destituyó del cargo interino de auxiliar departamental y del cargo titular de educadora (*supra* párrs. 34 y 35). En el presente caso, los términos "despido" y "destitución" fueron empleados de manera indistinta por las autoridades guatemaltecas dentro del proceso llevado a cabo en contra de la señora Maldonado. En ese sentido, para efectos del presente caso, la Corte examinará los hechos ocurridos bajo el entendido de que se trató de la destitución de la señora Maldonado de los cargos que ocupaba en la Procuraduría de Derechos Humanos.

53. Asimismo, la Corte nota que el Estado señaló que "las relaciones laborales entre la señora Olga Yolanda Maldonado Ordoñez y la Procuraduría de los Derechos Humanos se regían desde el inicio del vínculo laboral por el Reglamento de Personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos, es decir que [la señora Maldonado] tenía pleno conocimiento de las consecuencias de incumplir con el régimen disciplinario mencionado". No hay controversia entre las partes en el sentido de que la destitución de la señora Maldonado fue un procedimiento disciplinario sancionatorio. De acuerdo con lo señalado por el Estado, el procedimiento de destitución tuvo como finalidad interponer una sanción a la presunta víctima por considerarla responsable de una acción que contravendría la necesidad de ser "reconocidamente honorable" y contar con "autoridad moral" para actuar en nombre del Procurador. En este sentido, el propio Estado señaló que la destitución de la señora Maldonado constituyó efectivamente una "sanción moral", que había sido solicitada por algunos miembros de su familia.

54. Finalmente, la Corte hace notar que la alegada violación del artículo 25 de la Convención no se refiere a un nuevo análisis de lo decidido por los tribunales internos, sino que se concentrará en determinar si los recursos intentados por la señora Maldonado fueron sencillos y eficaces a fines de garantizar su acceso a la justicia conforme a la Convención Americana.

A. Garantías judiciales y principio de legalidad (Derecho a conocer las bases de la acusación, derecho a la defensa, principio de presunción de inocencia y principio de legalidad) - artículos 8 y 9 de la Convención

A.1 Argumentos de las partes y de la Comisión

55. La **Comisión** señaló que el escrito de 5 de abril de 2000, mediante el cual se notificó la imputación de cargos a la señora Maldonado, se limitó a mencionar los artículos del Reglamento en los cuales se basaba el despido y a hacer una referencia a la comunicación de sus hermanos, sin otorgar mayores detalles o precisión sobre la conexión entre las dos. En ese sentido, la Comisión alegó que la inclusión de información precisa sobre el objeto del procedimiento y las causales específicas que serían consideradas resultaba fundamental para el ejercicio del derecho a la defensa de la señora Maldonado, pues las causales establecidas en los artículos 74.4 y 74.15 del Reglamento de Personal del Procurador guardaban diferencias significativas en su contenido. Por lo tanto, la señora Maldonado no pudo defenderse adecuadamente debido a que no contaba con la información mínima sobre los fundamentos de la acusación que exige el artículo 8.2.b de la Convención Americana.

56. La Comisión también consideró que la falta de información y los efectos en el ejercicio del derecho de defensa de la señora Maldonado constituyeron una violación al

derecho a contar con los medios adecuados para el ejercicio de su defensa, establecido en el artículo 8.2.c de la Convención Americana.

57. Por otro lado, la Comisión manifestó que de acuerdo con el principio de presunción de inocencia, aplicable a los procedimientos sancionatorios no penales, era obligación del Procurador de los Derechos Humanos verificar que la señora Maldonado hubiera efectivamente incurrido en alguna de las causales referidas, y que el análisis fáctico y jurídico quedara reflejado en su motivación. Asimismo, la Comisión señaló que de acuerdo a lo afirmado por el Estado, el “hecho generador” del procedimiento de despido, es decir la denuncia presentada por los hermanos de la presunta víctima, no fue investigado ni denunciado a nivel judicial.

58. En cuanto al principio de legalidad, la Comisión destacó que “la causal disciplinaria establecida en la normativa respecto de la posible afectación a la institución esta[ba] vinculada a la efectiva comisión de delitos o actos ilícitos, no a su mera probabilidad”. Esto implicaba que la invocación de esta causal exigía que los hechos que sustentaron la apertura del procedimiento fueran probados y calificados como ilícitos o como delitos por las autoridades competentes, lo que no ocurrió en el presente caso, constituyendo una violación no sólo al principio de presunción de inocencia, sino también al principio de legalidad.

59. La Comisión señaló que era deber del Procurador motivar de manera suficiente las razones del despido para establecer el nexo entre las causales invocadas y los hechos que se le imputaban a la señora Maldonado. Además, la Comisión observó que la comunicación de los hermanos de la señora Maldonado al Procurador, informando sobre una supuesta falsificación de una escritura pública, no pareciera encuadrar *prima facie* en las disposiciones citadas en la resolución de despido y que la resolución no ofrecía elementos que permitieran entender dicho vínculo. Por lo tanto, la Comisión consideró que la situación constituyó una violación del derecho a contar con una motivación suficiente, en relación con el principio de legalidad, establecidos en los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana, respectivamente.

60. En conclusión, la Comisión señaló que el Estado violó el derecho de la señora Maldonado a: i) ser oída con las debidas garantías; ii) contar con una motivación suficiente para su destitución; iii) que se respetara el principio de presunción de inocencia; iv) que se le informara de manera suficiente las bases de su procesamiento, y v) contar con los medios adecuados para ejercer su defensa, establecidos en los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención. La Comisión también concluyó que el Estado violó el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención, todo lo anterior en relación con el artículo 1.1 del referido instrumento.

61. Los **representantes** señalaron que la conducta que se imputaba a la señora Maldonado por sus hermanos, en la que se basó el Procurador para la formulación de cargos, no encuadraba en ninguno de los presupuestos normativos establecidos como causales de despido en el artículo 74, numerales 4 y 15, del Reglamento de Personal del Procurador. Además, los representantes manifestaron que ante la formulación de cargos, la presunta víctima había presentado un escrito ofreciendo prueba documental a efectos de explicar que la acusación en su contra versaba sobre un conflicto familiar el cual no había progresado en virtud de su falta de fundamento y que, además, no guardaba relación con el trabajo que la presunta víctima realizaba en la Procuraduría de Derechos Humanos.

62. Asimismo, los representantes indicaron que el Acuerdo No. 81-2000, que resolvió la destitución de la presunta víctima se fundamentó en la prevención del daño al prestigio de la Procuraduría de Derechos Humanos; y que en ningún momento se hizo la debida confrontación entre los hechos y las normas reglamentarias laborales señaladas infringidas, por lo que la resolución de destitución fue arbitraria, ilegal e injusta.

63. En ese sentido, los representantes señalaron que dicho acuerdo careció de fundamentación fáctica y jurídica, pues las causales contenidas en los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal no se referían a hechos familiares. Los representantes coincidieron con la Comisión, y argumentaron que lo resuelto por el Procurador violentó el derecho a ser considerado inocente, al asumir la certeza de los hechos denunciados, negando la oportunidad de que las imputaciones se resolvieran en el fuero ordinario conforme a la garantía del debido proceso.

64. Además, los representantes indicaron que tampoco se respetó el principio de presunción de inocencia al declarar sin lugar el recurso de revisión presentado por la señora Maldonado y hacer efectiva su destitución sin que existiera una condena en su contra por la comisión de un delito. Asimismo, expresaron que los hechos que sustentaron la destitución no encuadraban en las causales establecidas en la legislación laboral, por lo que utilizarla implicó una violación al principio de legalidad. Finalmente, señalaron que el Procurador de Derechos Humanos se convirtió en juez y parte, violando el principio de juez natural que requiere la independencia e imparcialidad del juzgador. Con base en lo anterior los representantes concluyeron que el Estado es responsable por la violación al artículo 8 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

65. El **Estado** alegó que, la debida motivación de la resolución de destitución, se debió a la denuncia que presentaron los hermanos de la presunta víctima. En ese sentido, señaló que al ocupar el cargo de Auxiliar Departamental del Procurador de los Derechos Humanos la señora Maldonado representaba la figura del Procurador de los Derechos Humanos en el departamento a su cargo, por lo que la causa invocada en su destitución tuvo plena validez. El Estado señaló que en el escrito de descargo que presentó la señora Maldonado para desvirtuar la causal de despido que se le notificó, se evidenció que ella "vivía confrontada con su familia por una herencia, por lo que no se consideró que fueran pruebas de descargo, sino que los documentos que acompañó al escrito evidenciaron una dinámica familiar problemática".

66. Asimismo, el Estado señaló que el Procurador de los Derechos Humanos en ningún momento estableció la culpabilidad de la señora Maldonado respecto de los ilícitos de los cuales fue acusada, sino que el fin de la destitución fue resguardar la buena imagen de la institución que representaba debido a que era indispensable la reconocida honorabilidad de los funcionarios. El Estado agregó que la decisión de destitución no solo se basó en un reglamento, sino en el hecho de que la presunta víctima "se encontraba represent[ando al Procurador de Derechos Humanos] en ese momento, por lo que debía mantenerse reconocidamente honorable y con una conducta que le permitiera ejercer autoridad moral".

67. El Estado indicó que la motivación de la resolución que resolvió la destitución de la señora Maldonado no se basó únicamente en los artículos 74.4 y 74.15 del Reglamento de Personal del Procurador, sino que "dicha resolución constitu[yó] además una sanción moral, la cual había sido solicitada por varios miembros de la familia de la [señora Maldonado]".

68. Por otro lado, el Estado señaló que el Procurador de Derechos Humanos no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno y actúa con absoluta independencia. Al respecto, destacó que el Estado de Guatemala goza de soberanía e independencia para fundar sus propias instituciones y delegarles competencia para decidir y resolver los asuntos que les compete, solicitando que las mismas sean respetadas.

69. Finalmente, el Estado observó que en la petición inicial ante la Comisión los representantes no reclamaron la presunta violación del artículo 9 de la Convención, y que incluso la Comisión en el Informe de Admisibilidad declaró admisible la petición únicamente en relación con los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana. El Estado señaló que no fue sino hasta en el Informe de Fondo cuando se incluyó la violación al artículo 9 en los alegatos de la Comisión. Al respecto consideró que esta situación representó una violación a su derecho a la defensa y a la igualdad procesal, ya que a lo largo del proceso el Estado no ha podido pronunciarse sobre esta supuesta violación. El Estado alegó que el artículo 9 de la Convención Americana debe aplicarse preferentemente a los procesos de tipo penal, debido a que su aplicación a las reclamaciones laborales y procedimientos de tipo administrativo “crea confusión y no ayuda a dilucidar el asunto”.

A.2 Consideraciones de la Corte

70. A continuación la Corte establecerá los estándares relevantes de su jurisprudencia aplicables al presente caso. Posteriormente, la Corte analizará lo relativo a la comunicación previa y detallada de la acusación y el derecho a la defensa. Seguidamente, se analizará la alegada violación del deber de motivación y el principio de legalidad.

A.2.1 La jurisprudencia de la Corte en materia de la aplicación de las garantías judiciales

71. En lo que respecta a la aplicación de las garantías contenidas en el artículo 8 de la Convención Americana para procesos que no sean de naturaleza penal, la Corte recuerda que si bien esta disposición se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino 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 tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal⁴⁶.

72. Además, la Corte ha establecido que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso; y que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional⁴⁷.

⁴⁶ Cfr. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001 Serie C N° 72, párr. 124, y *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 349.

⁴⁷ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 117, y *Caso Barbani Duarte Vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 13 de octubre de 2011 Serie C N° 234, párr. 117.

73. La Corte ha señalado que el artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, que consiste en el derecho de toda persona 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 en su contra o para la determinación de sus derechos⁴⁸. Mientras que el artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal⁴⁹. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas⁵⁰.

74. Debido al alcance del artículo 8.2 de la Convención, la Corte se ha pronunciado en su jurisprudencia sobre la aplicabilidad del artículo 8.2 de la Convención Americana, entre otros, en el marco de dos casos relacionados con un juicio político y la destitución de magistrados del Tribunal Constitucional del Perú por el Congreso⁵¹, y un juicio político contra vocales del Tribunal Constitucional ecuatoriano⁵², así como en el ámbito del desarrollo procesos administrativos y laborales conducidos por el poder ejecutivo en contra de funcionarios públicos⁵³ y ciudadanos⁵⁴. Además, en el caso Vélez Loor Vs. Panamá, la Corte aplicó el artículo 8.2.h respecto a la revisión de una sanción administrativa de privación de libertad, considerando que el “artículo 8.2.h de la Convención [...] consagra un tipo específico de recurso que debe ofrecerse a toda persona sancionada con una medida privativa de libertad, como garantía de su derecho a la defensa”⁵⁵. En estas sentencias, la Corte no ha limitado la aplicación del artículo 8.2 de la Convención Americana a procesos penales⁵⁶, sino la ha extendido, en lo pertinente, a procesos administrativos ante autoridades estatales y a procesos judiciales de carácter no penal en el ámbito constitucional, administrativo y laboral; así mismo ha indicado que tanto en estas como en otro tipo de materias “el individuo tiene también derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal”⁵⁷.

75. Del recuento de la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte hasta al momento, se entiende que ésta ha considerado que las garantías del artículo 8.2 de la Convención no son exclusivas de los procesos penales, sino que además pueden ser aplicables a procesos de carácter sancionatorio. Ahora bien, lo que corresponde en cada caso es determinar las

⁴⁸ Cfr. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 74, y *Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C No. 229, párr. 133.

⁴⁹ Cfr. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 137.

⁵⁰ *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá*, párr. 127, y *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. 167.

⁵¹ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

⁵² Cfr. *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.

⁵³ Cfr. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

⁵⁴ Cfr. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

⁵⁵ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 178.

⁵⁶ Cfr. *Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2012. Serie C No. 255.

⁵⁷ *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 70, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, párr. 166.

garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance.

76. Al respecto, la Corte nota lo señalado por el perito Jaime Bernal Cuellar, en el sentido de que “[e]l derecho disciplinario está integrado por el conjunto de normas encaminadas a exigir de sus destinatarios un específico estándar de conducta en el ejercicio de sus funciones”. De acuerdo con el perito Bernal Cuellar: “el derecho disciplinario forma parte del derecho sancionador [...] en la medida en que está compuesto por un conjunto de normas que permiten imponer sanciones a los destinatarios que realicen una conducta definida como falta disciplinaria”⁵⁸.

77. El perito indicó que, “[e]n virtud de su naturaleza sancionatoria, el derecho disciplinario es una especie de derecho punitivo que se acerca a las previsiones del derecho penal”, y por ello “las garantías sustanciales y procesales del derecho sancionatorio más general –el derecho penal– son aplicables *mutatis mutandis* al derecho disciplinario, [...] en atención a que ambos emplean las sanciones como principal mecanismo de coerción”⁵⁹.

78. La Comisión y los representantes alegaron que habían sido violadas las garantías judiciales a: i) contar con una motivación suficiente sobre la acusación y ser oída con las debidas garantías, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8.1 de la Convención; ii) contar con la información mínima sobre los fundamentos de su acusación, conforme al artículo 8.2.b de la Convención; iii) contar con los medios adecuados para el ejercicio de su defensa, de acuerdo al artículo 8.2.c de la Convención; iv) respeto al principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 8.2 de la Convención, y v) respeto al principio de legalidad, establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.

79. Atendiendo la naturaleza sancionatoria del proceso de destitución de la señora Maldonado a la que se ha hecho referencia y al resultado del mismo, en el cual fue adoptada una determinación que afectó los derechos de la presunta víctima, la Corte considera que las garantías procesales contempladas en el artículo 8 de la Convención Americana hacen parte del elenco de garantías mínimas que debieron ser respetadas para adoptar una decisión que no fuera arbitraria y resultara ajustada al debido proceso.

A.2.2 Comunicación previa y detallada de la acusación y derecho a la defensa

80. El derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación en materia penal contempla que debe realizarse una descripción material de la conducta imputada que contenga los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan⁶⁰. Como parte de las garantías mínimas establecidas en el artículo 8.2 de la Convención, el derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación se aplica tanto en materia penal como en los otros órdenes señalados en el artículo 8.1 de la Convención, a pesar de que la

⁵⁸ Declaración rendida ante fedatario público de Jaime Bernal Cuellar el 9 de diciembre de 2015 (expediente de prueba folios 1904 y 1905).

⁵⁹ Declaración rendida ante fedatario público de Jaime Bernal Cuellar el 9 de diciembre de 2015 (expediente de prueba folios 1904 y 1905).

⁶⁰ *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 67, y *Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 199.

exigencia en los otros órdenes puede ser de otra intensidad o naturaleza. Ahora bien, cuando se trata de un proceso disciplinario sancionatorio el alcance de esta garantía puede ser entendido de manera diversa, pero en todo caso implica que se ponga en conocimiento del sujeto disciplinable cuales son las conductas infractoras del régimen disciplinario que se le imputan.

81. La Corte nota que el oficio de 5 de abril de 2000, mediante el cual se notificó a la señora Maldonado el inicio del procedimiento disciplinario únicamente transcribía extractos de los artículos del Reglamento de Personal del Procurador supuestamente infringidos y si bien se adjuntaba la copia de la denuncia presentada por los hermanos de la señora Maldonado, no contenía un análisis claro y concreto respecto a la aplicación de las causales señaladas en dichos artículos. De esta forma, la Corte observa que en la notificación de los supuestos que dieron lugar a la sanción administrativa, no se indicó de qué manera la acción atribuida a la señora Maldonado encuadraría en las conductas descritas en el artículo 74.4 y 74.15 del Reglamento. Es así que, en lo que respecta al derecho que ostentaba para conocer con certeza las bases de su destitución, la presunta víctima no tuvo un conocimiento claro respecto de la forma en que la conducta que se alegaba en la denuncia en su contra podría motivar su destitución ni de las razones de la misma, de acuerdo con las causales contenidas en los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal del Procurador y en el artículo 77 d) del Código de Trabajo de Guatemala.

82. La Corte considera que era necesario que, por lo menos, se suministrara información que fuera clara respecto de la motivación del proceso de destitución, así como una mínima referencia a la relación existente entre los hechos respecto de los cuales se aplicaría la sanción disciplinaria y la norma supuestamente infringida.

83. De la lectura de la mencionada notificación no resultaba claro el motivo específico por el cual la señora Maldonado estaba siendo objeto de un proceso disciplinario; en consecuencia no contó con información detallada de las razones por las cuales podría ser destituida de su trabajo. Esta falta de información constituyó una violación a la garantía de contar con información previa y detallada del proceso iniciado en su contra, contenida en el artículo 8.2.b de la Convención Americana.

84. En ese sentido, no obstante la señora Maldonado contó con el tiempo y la posibilidad de defenderse a nombre propio y a pesar de haber sido asistida por los defensores de su elección, los medios para la preparación de su defensa no fueron adecuados como consecuencia de la falta de la claridad respecto del motivo específico por el cual se iniciaba el proceso de destitución en su contra. Lo anterior constituyó una vulneración adicional al derecho a la defensa de la señora Maldonado, contenido en el artículo 8.2.c de la Convención Americana.

A.2.3 Deber de motivación y principio de legalidad

85. En primer lugar, la Corte reitera que el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales, y que dichas garantías deben observarse en los procedimientos en que se determinen o se afecten derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. La Corte ha establecido que el alcance de las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la Convención debe respetarse tanto en materia penal como en todas en donde se vean afectados los derechos de las personas (*supra* párr. 73). Lo anterior incluye el principio de presunción

de inocencia, por lo que es posible analizar el respeto a dicho principio en procedimientos sancionatorios administrativos.

86. Sin perjuicio de lo anterior, en el presente caso la Corte considera que los alegatos presentados en relación con la supuesta violación del principio de presunción de inocencia en realidad hacen referencia a que la conducta imputada a la señora Maldonado no correspondía a la "causal de despido" prevista en los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal del Procurador de Derechos Humanos. Por lo tanto, estos alegatos guardan más relación con el deber de motivación de decisiones administrativas y el principio de legalidad, por lo que serán analizados por el Tribunal en el presente acápite de esta sentencia.

87. Con relación al deber de motivación, la Corte reitera que es la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. El deber de motivar las resoluciones 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 de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática⁶¹. Por ello, las decisiones que adopten los órganos internos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. El deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso⁶².

88. En el presente caso, la Corte considera que no existió una motivación que estuviera debidamente justificada y razonada para la destitución de la señora Maldonado. No fue señalado con claridad la manera en que la conducta de la señora Maldonado se ajustaría al supuesto de las normas invocadas como fundamento de la destitución y no se realizó ningún análisis de los contenidos en dichas normas. Lo anterior constituyó una violación al deber de motivación contenido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de la señora Maldonado.

89. Con relación al principio de legalidad, la Corte ha señalado anteriormente que el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la materia penal. La Corte ha indicado que las sanciones administrativas son una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a las sanciones penales (*supra* párr. 74). Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita⁶³. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. En

⁶¹ *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. 77 y *Caso J. Vs. Perú*, párr. 224.

⁶² *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, párr. 78 y *Caso J. Vs. Perú*, párr. 224.

⁶³ *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, párr. 106, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 257.

concordancia con lo anterior, la Corte considera que el principio de legalidad también tiene vigencia en materia disciplinaria, no obstante su alcance depende considerablemente de la materia regulada. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver⁶⁴.

90. El Estado ha señalado que la motivación de la destitución obedeció a la presentación de dicha acusación por parte de los hermanos de la señora Maldonado, y a la necesidad de cuidar la buena imagen de la Procuraduría de Derechos Humanos. El Estado afirmó que, independientemente de la veracidad o no de la acusación formulada contra la señora Maldonado, la situación denunciada constituía una serie de actos jurídicos de orden familiar cuya resolución podía perjudicar seriamente la institución del Procurador de los Derechos Humanos.

91. Además, según el Estado afirmó ante la Corte, el Acuerdo No. 81-2000 del Procurador, mediante el cual la señora Maldonado fue destituida, fue emitido en razón de que la presunta víctima ya no contaría con la "reconocida honorabilidad", los principios y valores, y la autoridad moral necesaria para representar al Procurador de Derechos Humanos. La Corte nota que la Resolución fue emitida considerando que la acusación en contra de la señora Maldonado era verdadera, sin contar con más elementos ni un proceso en el que se determinara esta alegada responsabilidad. De acuerdo con lo expresado por el Estado ante la Corte, sin importar si la señora Maldonado era o no culpable de las acusaciones presentadas por sus hermanos, se decidió separarla de su cargo, imponiéndole una "sanción moral" solicitada por estos, y de ese modo supuestamente proteger la honorabilidad y el prestigio de la Procuraduría de Derechos Humanos.

92. No obstante, en el Acuerdo No. 81-2000 se resolvió destituir a la señora Maldonado "por faltas cometidas en el servicio" y se señaló como fundamento los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal del Procurador. El primer supuesto de dicho artículo contemplaba que "[l]os trabajadores de la institución p[odrían] ser destituidos de sus puestos sin ninguna responsabilidad para esta [c]uando [cometieran] 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; [y cuando causaran] intencionalmente, por descuidos o negligencia, daño material en el equipo, máquinas, herramientas y demás objetos relacionados con el trabajo". El segundo supuesto contemplaba que los trabajadores podrían ser destituidos "[c]uando [ejecutaran] actos que contrav[inieran] disposiciones legales que impli[caran] 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 institución" (*supra* párr. 34). Asimismo, fue señalado el artículo 77 inciso d) del Código de Trabajo que establecía lo siguiente: "[s]on causas justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo, sin responsabilidad de su parte: [...] d. cuando el trabajador comet[iera] 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 caus[ara] 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 trabajo".

93. La Corte destaca que los supuestos contenidos en los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal del Procurador no contemplaban causales que se refirieran al prestigio y honorabilidad de la Procuraduría, sino que señalaban acciones concretas que

⁶⁴ Cfr. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, párr. 257.

constituían faltas relativas a las funciones propias de los trabajadores de la Procuraduría. Asimismo, el artículo 77.d) del Código de Trabajo tampoco contemplaba cuestiones sobre la honorabilidad, el prestigio o la autoridad moral como causas justas que facultaran al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo, sin responsabilidad de su parte. En ese sentido, la Corte nota que la denuncia interpuesta en contra de la señora Maldonado y la decisión de destituir la no correspondía a ningún acto que estuviera establecido en los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento citado o en el artículo 77 del Código de Trabajo.

94. Además de lo anterior, la Corte nota que en el Manual de Puestos y Perfiles de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos no se indicaba que la “honorabilidad” o la “autoridad moral” fueran requisitos que debían cumplir quienes ostentaran los cargos de Auxiliar Departamental o de Educador⁶⁵. Dichas características fueron invocadas como causales para la destitución de la señora Maldonado sin que se encontraran contempladas en los requisitos para cumplir las funciones de su cargo titular o su cargo interino.

95. Por lo tanto, la señora Maldonado fue destituida por una conducta que no se encontraba tipificada en el Reglamento del Personal del Procurador de Derechos Humanos como infracción disciplinaria y que además no correspondía a la conducta descrita en los numerales 4 y 15 del artículo 74 de dicho Reglamento, ni en el artículo 77 literal d) del Código de Trabajo de Guatemala, disposiciones que son las invocadas en el Acuerdo No. 81-2000 para justificar la sanción impuesta (*supra* párr. 93). De lo anterior se concluye la vulneración del artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de la señora Maldonado.

A.3 Conclusión

96. La Corte concluye que el Estado de Guatemala es responsable por la violación del derecho a conocer el fundamento de la acusación y del derecho a la defensa, contenidos en el artículo 8.2.b y 8.2.c de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento. Asimismo, el Estado es responsable por la violación al deber de motivación y del principio de legalidad, contenidos en los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, todo lo anterior en perjuicio de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordoñez.

B. Protección judicial - artículo 25 de la Convención

B.1 Argumentos de las partes y de la Comisión

97. La **Comisión** destacó que existe una relación intrínseca entre la existencia de una motivación suficiente, la posibilidad de cuestionar las resoluciones y la posibilidad de formular una defensa adecuada. En este sentido, señaló que la resolución del Procurador incumplió con la garantía de motivación suficiente al no explicar con claridad la relación de adecuación entre los supuestos hechos y las causales invocadas, lo que limitó severamente la posibilidad de contar con una revisión y protección judicial efectiva.

98. La Comisión se refirió al rechazo del recurso de revisión que presentó la señora Maldonado ante el Procurador con el fin de cuestionar la resolución de despido. De acuerdo con la Comisión al rechazar el recurso el Procurador se limitó a reiterar los

⁶⁵ Cfr. Manual de Puestos y Perfiles de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (expediente de prueba folios 1328 y 1334).

problemas de la resolución original, indicando que la conducta denunciada “refleja[ba] conducta no deseable para quienes defendemos los derechos humanos”.

99. En relación con el recurso de apelación tramitado ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, la Comisión concluyó, que de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento interno de Guatemala, la Corte de Apelaciones era competente para conocer del recurso, el mismo que debía tramitarse conforme al procedimiento establecido en el Código de Trabajo. Asimismo, la Comisión señaló que el propio Estado reconoció que éste era el recurso adecuado para cuestionar el despido; sin embargo, este fue declarado improcedente por el Tribunal, que se declaró incompetente para resolver la controversia.

100. La Comisión señaló que al declarar improcedente la acción de inconstitucionalidad en caso concreto, la Corte de Constitucionalidad no indicó cuál era la vía idónea que se debió haber utilizado y que ello, junto con la improcedencia del recurso, propició un clima de desprotección e inseguridad jurídica en perjuicio de la señora Maldonado. Finalmente, la Comisión alegó 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; por lo que concluyó que el Estado violó los derechos establecidos en los artículos 8.2.h y 25 de la Convención Americana, en relación al artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Maldonado.

101. Los **representantes** señalaron que la resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social que declaró su incompetencia para conocer el recurso de apelación contravino lo establecido en el artículo 108 de la Constitución⁶⁶, ya que al regirse la Procuraduría de Derechos Humanos por su propia normativa, resultaba aplicable el Reglamento de Personal del Procurador de Derechos Humanos. Así, en virtud de dicha norma, la Sala Segunda de Apelaciones tenía facultades para resolver en segunda instancia el recurso de apelación cuando fuera procedente. En ese sentido, los representantes señalaron que se violó el derecho a un recurso efectivo para que se revisaran las resoluciones que se consideraban violatorias de los derechos, y en el caso específico, para que la decisión del Procurador de los Derechos Humanos fuera apelable.

102. Además, los representantes señalaron que tanto en la instancia administrativa como la judicial denegaron a la presunta víctima el derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable. Alegaron que tampoco le permitieron llevar ante la autoridad competente un debido proceso, toda vez que la legislación no era clara en lo relativo a la vía procesal idónea. De acuerdo con los representantes, tanto la resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones como la de la Corte de Constitucionalidad fueron violatorias a las garantías judiciales y al debido proceso, pues denegaron la posibilidad de que la señora Maldonado pudiera acudir a un órgano jurisdiccional para ser escuchada y resolver sus peticiones. Asimismo, argumentaron que a la señora Maldonado no se le garantizó la protección judicial puesto que los recursos presentados ante la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones y la Corte de Constitucionalidad no fueron efectivos para obtener una respuesta determinante respecto de su reclamo.

103. Finalmente, los representantes alegaron que el Estado guatemalteco en los casos

⁶⁶ El artículo 108 de la Constitución de Guatemala dispone que 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.

de despido en la Procuraduría de Derechos Humanos no cumple con la obligación de garantizar una oportunidad cierta para que se corrijan decisiones contrarias a derecho, vulnerando así el derecho a la doble instancia contenido en el artículo 8.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 25 del mismo instrumento. Con base en lo anterior los representantes concluyeron que el Estado es responsable por la violación al artículo 25 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

104. Por su parte, el **Estado** manifestó que la presunta víctima no utilizó de manera adecuada el sistema jurídico interno. En este sentido, el Estado refirió que la señora Maldonado y la Comisión pretenden atribuirle responsabilidad internacional por presuntas violaciones, cuando lo que en realidad sucedió fue que la presunta víctima presentó una serie de recursos, los cuales fueron resueltos desfavorablemente por las autoridades correspondientes por no ser las vías idóneas para cuestionar su despido.

105. Asimismo, el Estado señaló que del Reglamento de Personal del Procurador se desprendía la existencia de un recurso sencillo, rápido, idóneo y efectivo, y que la presunta víctima no lo utilizó adecuadamente y la Comisión ignoró su existencia a lo largo del procedimiento de admisibilidad y de fondo del presente asunto. Agregó que está comprobado que en el Reglamento de Personal del Procurador existía una segunda instancia para apelar las resoluciones, misma que se tramitaba en la vía ordinaria.

106. En relación con los recursos que debieron ser presentados, el Estado alegó que con el objeto de reclamar o cuestionar su despido, la señora Maldonado debió: i) presentar un escrito con pruebas de descargo; ii) de no ser revocada la decisión, interponer un recurso de revisión; iii) si este era declarado sin lugar, procedía un recurso de apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, y iv) una vez agotado el procedimiento establecido en el Reglamento de Personal, tendría que acudir a la jurisdicción laboral ordinaria.

107. Finalmente, el Estado señaló que la presunta víctima, aunque de forma inadecuada, pudo acceder a la justicia mediante la interposición de todos los recursos y procedimientos legalmente regulados en el ordenamiento jurídico guatemalteco, los cuales le fueron desfavorables por haber sido declarados improcedentes; hecho que no puede ser atribuido al Estado como una violación de los derechos consagrados en la Convención Americana.

B.2 Consideraciones de la Corte

108. En lo que respecta al artículo 25.1 de la Convención, este Tribunal ha indicado que el mismo establece, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales⁶⁷.

109. Además, la Corte ha establecido que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del mismo⁶⁸, es decir que den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la

⁶⁷ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*, párr. 91, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 147.

⁶⁸ *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24 y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 148.

Convención, en la Constitución o en la ley⁶⁹. Lo anterior implica que el recurso debe ser idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente⁷⁰. De igual manera un recurso efectivo implica que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas⁷¹. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios⁷². Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia⁷³. Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento⁷⁴.

110. La Corte ha señalado que, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos obligaciones específicas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes⁷⁵, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El derecho establecido en el artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes⁷⁶. A la vista de lo anterior, el Estado tiene la responsabilidad no sólo de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, sino también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales⁷⁷.

111. Asimismo, la Corte ha determinado que un Estado que ha celebrado un tratado internacional debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas⁷⁸, y que este principio recogido en el artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación general de los Estados Parte

⁶⁹ Cfr. *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párr. 182, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 148.

⁷⁰ Cfr. *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 117 y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 148.

⁷¹ Cfr. *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 96, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 148.

⁷² Cfr. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 7, párr. 137, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 149.

⁷³ Cfr. *Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 Noviembre de 2002. Serie C No. 96, párr. 58, y *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 25.

⁷⁴ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 73, y *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 08 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 244.

⁷⁵ Cfr. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 237, y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 239.

⁷⁶ Cfr. *Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 83, y *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 33.

⁷⁷ Cfr. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*, párr. 237, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 149.

⁷⁸ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 68, y *Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 02 de septiembre de 2015. Serie C No. 300, párr. 124.

de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella contenidos⁷⁹, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (*effet utile*)⁸⁰. De igual manera, este Tribunal ha entendido que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio lo cual implica que la norma o práctica violatoria de la Convención debe ser modificada, derogada, o anulada, o reformada, según corresponda⁸¹, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías⁸².

112. La Corte recuerda que en el presente caso la señora Maldonado presentó los siguientes recursos: a) recurso de apelación contra el Acuerdo No. 81-2000 ante la Oficina Nacional de Servicio Civil; b) recurso de revisión ante el Procurador de los Derechos Humanos; c) recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social; d) recurso de inconstitucionalidad en el caso concreto ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, actuando en funciones de Tribunal Constitucional, y e) recurso de apelación ante la Corte Constitucional.

113. Al respecto, la Corte observa que el artículo 79 del Reglamento de Personal del Procurador disponía que “acordado el despido, el trabajador afectado p[odía] manifestar su inconformidad mediante Recurso de Revisión ante el Procurador de los Derechos Humanos, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación”. Asimismo, el artículo 80 del mismo Reglamento señalaba que “[e]l Procurador de los Derechos Humanos deb[ía] resolver el recurso de revisión interpuesto, dentro de los diez días hábiles siguientes al de su interposición, si este fuere declarado sin lugar o no fuere resuelto dentro del término fijado, el afectado p[odía] recurrir en apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, dentro de los cinco días hábiles siguientes. El trámite del recurso de apelación, ser[ía] el establecido en el Código de Trabajo” (*supra* párr. 42).

114. Por otro lado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Servicio Civil y el artículo 303 del Código de Trabajo, la competencia asignada a las Salas de Trabajo y Previsión Social estaba limitada a: i) conocer en única instancia los casos de resoluciones administrativas definitivas dictadas por la Junta Nacional de Servicio Civil⁸³, y

⁷⁹ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones y Costas*, párr. 68 y *Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros Vs. Chile*, párr. 124.

⁸⁰ Cfr. *Caso Ivcher Bronstein. Competencia*. Sentencia de 24 de Septiembre de 1999, párr. 37, y *Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros Vs. Chile*, párr. 124.

⁸¹ Cfr. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 56, y *Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros Vs. Chile*, párr. 125.

⁸² Cfr. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 56, y *Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros Vs. Chile*, párr. 124.

⁸³ Artículo 80 de la Ley de Servicio Civil: 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.

ii) conocer en grado las resoluciones dictadas por los Jueces de Trabajo y Previsión Social o por los Tribunales de Arbitraje⁸⁴.

115. El recurso de apelación contra el Acuerdo No. 81-2000 ante la Oficina Nacional de Servicio Civil fue declarado improcedente, al determinar su incompetencia y la de la Junta Nacional de Servicio Civil para conocer cuestiones relativas a la reinstalación o pago de prestaciones laborales derivadas de la no aplicación de la Ley de Servicio Civil. Este recurso de apelación no obstaculizó la presentación o el trámite de otros recursos presentados con posterioridad. Por su parte, el recurso de revisión ante el Procurador de los Derechos Humanos fue declarado sin lugar debido a que las causas que habían motivado la destitución de la señora Maldonado eran de "índole familiar", por lo que resultarían aplicables los numerales 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal del Procurador.

116. El recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social y el recurso de inconstitucionalidad en el caso concreto ante dicha Sala Segunda, actuando como Tribunal Constitucional, fueron declarados improcedentes debido a que la Sala Segunda consideró que la pretensión de que se aplicara una norma reglamentaria, es decir el Reglamento de Personal del Procurador, por sobre el Código del Trabajo, no era legalmente posible por la jerarquía del orden jurídico guatemalteco.

117. En el mismo sentido, la Corte destaca lo señalado por los testigos propuestos por el Estado, en relación con la confusión y contradicción que existía en la normativa interna. La señora Adriana Beatriz Gámez Solano indicó que "de acuerdo con el Reglamento de Personal de la Procuraduría de Derechos Humanos [...] después de haber agotado el recurso de revisión si este fuera declarado sin lugar procedía plantear recurso de apelación ante la Sala de Trabajo". Al mismo tiempo, la señora Gámez Solano señaló que la normativa interna también "contempla en contra de la arbitrariedad, la acción de amparo que procede en cualquier momento y contra cualquier resolución o acción que se considere que restrinja, vulnere, amenace o limite los derechos de toda persona". Por otro lado, la testigo declaró que "la señora Maldonado pudo haber formulado su reclamación a través de la vía laboral ordinaria ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, procedimiento establecido en el Código de Trabajo"⁸⁵.

118. Por su parte, el señor Felipe Fermín Tohom Sic afirmó que la no admisión del recurso de apelación por la Sala Segunda de Trabajo y Previsión Social "fue el resultado de la correcta aplicación preliminar de las normas legales de competencia aplicadas al caso concreto". Además, el testigo señaló que después de que fue rechazado el recurso de revisión por el Procurador de Derechos Humanos, la señora Maldona Ordóñez "debió acudir a la vía idónea [...] a través del procedimiento legal previamente establecido en la normativa procesal interna, es decir debió acudir ante los Juzgados de Primera Instancia Laboral"⁸⁶. Los testigos por lo tanto indicaron tres recursos distintos que supuestamente eran efectivos para impugnar la destitución decretada por el Procurador de Derechos Humanos: a) el recurso de apelación ante la Sala de trabajo, el cual fue intentado por la

⁸⁴ Artículo 303 del Código de Trabajo: Las salas de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social 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.

⁸⁵ Declaración testimonial de Adriana Beatriz Gámez Solano, Directora del Área Jurídica de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), rendida mediante *afidávit* el 9 de diciembre de 2015 (expediente de prueba, folio 1918).

⁸⁶ Declaración testimonial de Felipe Fermín Tohom Sic, Jefe del Departamento de Abogacía del Área Laboral de la Procuraduría General de la Nación (PGR), rendida mediante *afidávit* el 2 de diciembre de 2015 (expediente de prueba, folios 1922 a 1926).

señora Maldonado y fue rechazado por la autoridad judicial en cuestión; b) el recurso de amparo, y c) la vía laboral ordinaria ante los juzgados de primera instancia laboral.

119. De lo anterior, la Corte constata que existía una contradicción en la normativa guatemalteca respecto del recurso que debía ser interpuesto por la señora Maldonado frente a su destitución. La señora Maldonado interpuso los recursos que estaban contemplados en el Reglamento de Personal del Procurador, sin embargo dichos recursos no fueron efectivos para permitir una revisión de su destitución. En ese sentido, la Corte destaca que lo establecido en la Constitución, el Código del Trabajo, la Ley de Servicio Civil y el Reglamento de Personal del Procurador era contradictorio de acuerdo a lo señalado por la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones. Por un lado el Reglamento de Personal del Procurador indicaba que debía presentarse un recurso ante la Sala de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, y por el otro el Código del Trabajo y la Ley de Responsabilidad Civil no le otorgaban competencia a dicha Sala para conocer los recursos presentados con base en el Reglamento de Personal del Procurador. Asimismo, la Corte hace notar que, a lo largo del trámite ante el Sistema Interamericano, el Estado señaló diversas vías como las adecuadas para que la señora Maldonado solicitara la revisión de su destitución.

B.3 Conclusión

120. La Corte considera que dicha confusión y contradicción en la normativa interna colocó a la señora Maldonado en una situación de desprotección, al no poder contar con un recurso sencillo y efectivo como consecuencia de una normativa contradictoria. La señora Maldonado presentó los recursos que señalaba el Reglamento de Personal del Procurador y los tribunales los rechazaron debido a una contradicción entre diferentes cuerpos normativos que regulaban la materia. La señora Maldonado no tuvo acceso efectivo y de manera sencilla a la protección judicial como consecuencia de la falta de certeza y de claridad respecto a los recursos idóneos que debía presentar frente a su destitución. Lo anterior constituyó una violación al derecho a la protección judicial y al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, contenido en los artículos 25 y 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

VIII REPARACIONES

(Aplicación del artículo 63.1 de la Convención Americana)

121. Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana⁸⁷, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente⁸⁸, y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado⁸⁹.

⁸⁷ El artículo 63.1 de la Convención Americana establece que: “[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

⁸⁸ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 194.

⁸⁹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párr. 25, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 194.

122. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron⁹⁰.

123. Este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la Corte deberá observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho⁹¹.

124. En consideración de las violaciones declaradas en el capítulo anterior, el Tribunal procederá a analizar las pretensiones presentadas por la Comisión y los representantes de la víctima, así como los argumentos del Estado, a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia de la Corte en relación con la naturaleza y alcance de la obligación de reparar⁹², con el objeto de disponer las medidas dirigidas a reparar los daños ocasionados a la víctima.

A. Parte Lesionada

125. Este Tribunal reitera que se considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención, a quienes han sido declaradas víctimas de la violación de algún derecho reconocido en la misma⁹³. Por lo tanto, esta Corte considera como “parte lesionada” a Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, quien en su carácter de víctima de las violaciones declaradas en el capítulo VII de esta sentencia será considerada beneficiaria de las reparaciones que la Corte ordene a continuación.

B. Medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición

B.1 Medida de restitución: eliminación del record laboral del procedimiento de destitución

126. Los **representantes** solicitaron a la Corte ordenar al Estado la eliminación del “record laboral” derivado del procedimiento de destitución llevado contra la señora Maldonado ante la Procuraduría de los Derechos Humanos. La **Comisión** consideró que una restitución integral implica eliminar todos los efectos de la sanción impuesta a la presunta víctima, incluyendo los antecedentes disciplinarios. El **Estado** no formuló observaciones sobre la solicitud de eliminación del “record laboral” de la señora Maldonado.

127. Con relación a esta medida de reparación, la Corte considera que, debido a que ha sido determinado que el proceso de destitución de la señora Maldonado fue llevado a cabo sin el respeto a las garantías de debido proceso y al principio de legalidad (*supra* párr. 96), corresponde que el Estado elimine del “record laboral” o de cualquier otro registro de

⁹⁰ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párr. 26, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 195.

⁹¹ Cfr. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 110, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 194.

⁹² Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párrs. 25 a 27, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 196.

⁹³ Cfr. *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. 233, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 197.

antecedentes de la señora Maldonado el procedimiento de destitución en el plazo de seis meses.

B.2 Medida de satisfacción: publicación de la Sentencia

128. Los **representantes** solicitaron a la Corte ordenar al Estado la publicación de la parte pertinente de la Sentencia en el Diario Oficial de la República de Guatemala. La **Comisión** y el **Estado** no se refirieron a dicha solicitud.

129. La Corte dispone, como lo ha hecho en otros casos⁹⁴, que el Estado publique, en un plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia: a) el resumen oficial de la Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial y en un diario nacional de amplia circulación, y b) la presente Sentencia en su integridad, disponible al menos por un período de un año, en el sitio *web* oficial del Procurador de los Derechos Humanos.

B.3 Garantía de no repetición: adopción de medidas necesarias para proveer un recurso de revisión efectivo ante las destituciones efectuadas por el Procurador de los Derechos Humanos

130. Los **representantes** solicitaron a la Corte que ordene la promulgación de una ley que establezca el derecho de apelación a la decisión de despido por parte del Procurador de los Derechos Humanos ante una instancia administrativa y/o judicial, conforme lo determine el propio Estado. La **Comisión** señaló que es necesario que el Estado de Guatemala adopte medidas de no repetición a fin de asegurar que los funcionarios públicos de cargos similares a los de la presunta víctima, tengan claridad y cuenten con recursos efectivos frente a procedimientos y sanciones disciplinarias en su contra. El **Estado** indicó que en el ordenamiento normativo interno está regulado el procedimiento para la creación de una norma, según el cual, existen órganos legalmente establecidos para someter a conocimiento del Congreso de la República un proyecto de ley. Además, el Estado señaló que es uno de los países más ricos en legislación nacional.

131. La Corte nota que el objeto de análisis del presente caso fue la violación de los derechos humanos derivada de la decisión de destituir a la señora Maldonado, así como la efectividad de los recursos establecidos en la norma interna para tales efectos. El Tribunal considera que ha quedado establecido que la violación al derecho a las garantías judiciales, protección judicial y el respeto al principio de legalidad, fueron consecuencia de una normativa contradictoria en el ordenamiento jurídico interno. La Corte resalta que el Reglamento del Personal del Procurador indica una vía para impugnar las decisiones del Procurador de los Derechos Humanos, sin embargo la vía señalada entra en contradicción con lo establecido en el Código del Trabajo y en la Ley de Responsabilidad Civil, según fue determinado por la Sala Segunda de Trabajo y Previsión Social.

132. Ha quedado establecido que, como consecuencia de la contradicción existente en la normativa guatemalteca, en lo respectivo a la vía adecuada para que el personal de la Procuraduría de Derechos Humanos pueda impugnar las decisiones del Procurador de los Derechos Humanos, la señora Maldonado quedó en un estado de desprotección en el cual los recursos judiciales presentados no eran idóneos para impugnar su destitución.

⁹⁴ Cfr. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 79, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 203.

133. Por lo expuesto, en el presente caso el Estado deberá precisar o regular, con claridad, a través de medidas legislativas o de otro carácter, la vía recursiva, el procedimiento y la competencia judicial para la indispensable revisión jurisdiccional de toda sanción o medida de carácter administrativo disciplinario del Procurador de los Derechos Humanos.

C. Otras reparaciones

134. Los **representantes** solicitaron a la Corte que ordene la realización de un acto público en el cual el Estado reconozca los hechos y se comprometa a la reparación de los daños causados. Solicitaron que dicho acto se realice en la sede de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, con la presencia de la Oficina Nacional de Servicio Civil y las Salas de Apelaciones Laborales. La **Comisión** no se refirió a esta medida de reparación. El **Estado** señaló que está organizado y estructurado por medio de la conformación de tres poderes independientes (ejecutivo, legislativo y judicial). En ese sentido, señaló que no procede obligar a ninguna entidad asumir o realizar una acción y/o acatar una orden que no derive de la aplicación de la legislación pertinente.

135. Además, los **representantes** solicitaron la instauración de un observatorio del debido proceso y la tutela judicial efectiva en materia laboral a cargo de la Defensoría del debido proceso de la Procuraduría de los Derechos Humanos. La **Comisión** no se refirió a esta medida de reparación. El **Estado** alegó que la Procuraduría de los Derechos Humanos es una entidad independiente y autónoma, que se regula y organiza de acuerdo a su regulación interna. En ese sentido, el Estado consideró que la posibilidad de crear un observatorio deberá ser estudiada en el marco de la normativa interna de la institución, para su respectiva aprobación y ejecución. Sin perjuicio de ello señaló que las normas que regulan a la entidad contemplan el debido proceso y efectiva tutela en materia laboral.

136. En relación con las medidas de reparación señaladas, la Corte considera que la emisión de la presente Sentencia y las reparaciones ordenadas en este capítulo resultan suficientes y adecuadas para remediar las violaciones sufridas por las víctimas y no estima necesario ordenar la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad ni la instauración de un observatorio de debido proceso y tutela judicial en materia de derecho laboral⁹⁵.

D. Indemnización compensatoria

D.1 Daño material

137. Los **representantes** consideraron que las reparaciones económicas deben incluir los salarios dejados de percibir, aguinaldos, bonificaciones, vacaciones, gastos de litigio, daños y perjuicios. Asimismo, señalaron que la base para el cálculo de la reparación solicitada es el último salario percibido por la señora Maldonado en el puesto de Auxiliar departamental del Procurador de Derechos Humanos el cual era de 7,788 quetzales al mes⁹⁶, y actualmente es de 12,000 quetzales al mes⁹⁷.

⁹⁵ Cfr. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 359, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 209.

⁹⁶ Cfr. Constancia emitida el 28 de noviembre de 2000 por la Encargada del Control de Personal de la Unidad de Recursos Humanos de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (expediente de prueba, folio 1079).

⁹⁷ Equivalentes a US\$ 1,558.44 dólares de los Estados Unidos de América, de acuerdo al tipo de cambio actual, consultado en: <http://www.banquat.gob.gt/cambio/>.

138. Por otra parte, los representantes solicitaron que la Corte disponga el pago total de US\$ 150,000.00 (ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) por el concepto de daño material a la señora Maldonado. A dicho monto debería sumarse el 6% de interés anual calculado desde la fecha de los hechos hasta el momento del pago en efectivo. Además, indicaron que debe sumarse la suma correspondiente a “dirección y procuración”, conforme lo establece el Decreto 111-96 del Congreso de la República de Guatemala “Arancel de abogados, árbitros, procuradores, mandatarios judiciales, expertos, interventores y depositarios”⁹⁸.

139. La **Comisión** solicitó a la Corte reparar integralmente a la señora Maldonado por las violaciones de derechos humanos sufridas, incluyendo el aspecto material y moral.

140. El **Estado** señaló que es sumamente importante que se tome en cuenta que el Estado realizó un pago a favor de la señora Maldonado correspondiente a 11,727.48 quetzales por concepto de prestaciones laborales tal como consta en el acta de finiquito laboral correspondiente. Además, señaló que se oponía a las prestaciones formuladas por los representantes toda vez que sí existieron causales justas para la destitución de la presunta víctima, establecidas en el Reglamento de Personal del Procurador; y que al momento de la destitución de la señora Maldonado, ella se encontraba desempeñando el cargo interino de Auxiliar del Procurador, el cual fue designado para el período que correspondía del 16 de febrero de 2000 al 30 de junio de 2000.

141. Asimismo, el Estado señaló que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución Política de Guatemala, los trabajadores del Estado que sean despedidos sin causa justificada recibirán una indemnización correspondiente a un mes de salario por cada año de servicios continuos prestados al Estado, monto que en ningún caso excederá de 10 meses de salario⁹⁹. En ese sentido, señaló que, de haber interpuesto los recursos idóneos y haber obtenido una declaración judicial a su favor, a la señora Maldonado le hubiera correspondido el pago de una indemnización en los términos que establece la Constitución, y no el pago de salarios dejados de percibir u otros derechos derivados de una reinstalación.

142. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño material y los supuestos en que corresponde indemnizarlo. Este Tribunal ha establecido que el daño material abarca “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”¹⁰⁰.

143. En el presente caso, los representantes señalaron montos correspondientes a lo dejado de percibir por la presunta víctima como consecuencia de su destitución. Dichos

⁹⁸ Los representantes utilizaron como referencia el quetzal y como base del cálculo el salario correspondiente al cargo de Auxiliar Departamental del Procurador de los Derechos Humanos que ascendía, a la fecha de presentación del escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, a Q.12,000.00. Solicitaron que el Estado pague en favor de la presunta víctima la suma de Q. 2.136,000.00 correspondiente a 178 meses de salarios dejados de percibir desde el 17 de mayo de 2000 al 17 de marzo de 2015; la suma de Q. 264,000.00 por concepto de indemnización por 22 años de servicio prestados desde 4 de enero de 1993 al 4 de enero de 2015; la suma de Q. 180,000.00 correspondiente al Bono 14; Q.180, 000.00 por Aguinaldos, y Q. 120,000.00 por vacaciones. En total, por salarios y prestaciones laborales dejadas de recibir solicitaron el pago de Q. 2.880,000.00, monto que equivale a US\$ 376,126.41 dólares de los Estados Unidos de América. (Tipo de cambio Q. 7,65634. Fuente consultada: Banco de Guatemala <http://www.banquat.gob.gt/>).

⁹⁹ Artículo 110 de la Constitución Política de la República de Guatemala.- Indemnización. Los trabajadores del Estado, al ser despedidos sin causa justificada, recibirán su indemnización equivalente aun mes de salario por cada año de servicios continuos prestados. Este derecho en ningún caso excederá de diez meses de salario.

¹⁰⁰ Cfr. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, párr. 43, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 216.

montos han sido calculados considerando que, de establecerse la arbitrariedad de la destitución, el restablecimiento de las cosas al estado anterior de la violación de los derechos de la presunta víctima, implicaría que la destitución no surta efectos. En consecuencia, la presunta víctima recibiría como reparación del daño lo que dejó de percibir como consecuencia de su destitución del cargo de Auxiliar departamental del Procurador de los Derechos Humanos, incluyendo las prestaciones laborales tales como bonos, vacaciones y aguinaldos.

144. La Corte recuerda que ha quedado establecido que la destitución de la señora Maldonado se dio sin una causa justificada por una norma jurídica; en consecuencia, la Corte considera que corresponde el pago de una indemnización. Asimismo, la Corte recuerda que los recursos judiciales no fueron sencillos y efectivos, lo que impidió a la señora Maldonado poder acceder a una efectiva protección judicial. La Corte observa que, la normativa interna guatemalteca regula la figura de “despido injustificado” de los trabajadores del Estado y establece el derecho a recibir una indemnización. Lo anterior representa un criterio relevante para determinar el daño material en el presente caso. En consecuencia, al haberse establecido que en el presente caso la señora Maldonado fue destituida por medio de una sanción administrativa disciplinaria sin que existiera una causa justa establecida en una norma jurídica, y en consecuencia se violaron sus derechos reconocidos en los artículo 8 y 25 de la Convención Americana, corresponde al Estado proceder al pago, en equidad, del monto de US\$ 25,000.00 (veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América).

D.2 Daño inmaterial

145. En su escrito de solicitudes y argumentos los **representantes** solicitaron a la Corte disponer el pago de US\$ 150,000.00 (ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño moral sufrido por la señora Maldonado como consecuencia de la destitución y los cargos que se le imputaron, ya que los mismos perjudicaron “la reputación [de la presunta víctima] como mujer y como profesional”. Posteriormente, en sus alegatos finales escritos los representantes reiteraron la solicitud anterior, al mismo tiempo en que también solicitaron el pago de US\$ 80,000.00 (ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América) por el mismo concepto.

146. Por su parte la **Comisión** consideró que la reparación integral a la presunta víctima debe incorporar tanto el aspecto material como moral.

147. El **Estado** no presentó alegatos respecto al daño inmaterial.

148. La jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que la sentencia puede constituir *per se* una forma de reparación¹⁰¹. No obstante, la Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial y ha establecido que éste “puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”¹⁰². Dado que no es posible asignar al daño inmaterial un equivalente monetario preciso, sólo puede ser objeto de compensación, para los fines de la reparación integral a la víctima, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero,

¹⁰¹ Cfr. *Caso El Amparo Vs. Venezuela. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de septiembre de 1996. Serie C No. 28, párr. 35, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 201.

¹⁰² Cfr. *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 84, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 220.

que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad¹⁰³.

149. El Tribunal ha sostenido que el daño inmaterial resulta evidente, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona que padece una violación a sus derechos humanos experimente un sufrimiento¹⁰⁴. Ahora bien, es importante reiterar el carácter compensatorio de las indemnizaciones, cuya naturaleza y monto dependen del daño ocasionado, por lo que no pueden significar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para las víctimas o sus sucesores¹⁰⁵.

150. Para el Tribunal es claro que la destitución de su cargo le ocasionó a la señora Maldonado una afectación moral. No obstante lo anterior, en el presente caso los representantes se han limitado a alegar el daño inmaterial en sentido general, sin brindar mayores detalles sobre el daño sufrido o las implicaciones que éste hubiera tenido en su vida. Al ponderar el conjunto de factores para determinar el monto por concepto de daño inmaterial, la Corte tiene en cuenta su jurisprudencia sobre la materia. Por ello, el Tribunal fija en equidad, el pago de la cantidad de US\$ 55,000.00 (cincuenta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Olga Yolanda Maldonado Ordoñez.

E. Costas y gastos

151. Los **representantes** solicitaron el pago por los gastos incurridos en la tramitación del presente proceso; desde la presentación de la petición ante la Comisión hasta las diligencias llevadas a cabo ante la Corte.

152. En relación al trámite del proceso ante la Comisión y la Corte, los representantes solicitaron el pago de: a) 5,000 quetzales por la preparación de la petición; b) US\$ 600 dólares, más 2,400 quetzales por concepto de honorarios profesionales por cada uno de los tres abogados que asistieron a una reunión de trabajo en la Comisión en 2004; c) US\$ 600 dólares, más 2,400 quetzales por concepto de honorarios profesionales por el abogado que asistió a una reunión de trabajo en la Comisión en 2005; d) 25,000 quetzales por escritos de observaciones a las comunicaciones del Estado; e) 5,000 quetzales por la preparación del escrito de solicitudes y argumentos; f) 5,000 quetzales por la preparación del escrito de observaciones a la contestación del Estado; g) 5,000 quetzales por la preparación del escrito de argumentos finales, y h) 5,000 quetzales por la preparación de escritos adicionales. Los montos fueron calculados conforme al Arancel de Abogados de Guatemala, al que señalaron que deberán sumarse los gastos por traslado y hospedaje. El monto total solicitado por concepto de gastos y costas es de US\$ 10,140.25 (diez mil ciento cuarenta dólares con veinticinco centavos de los Estados Unidos de América)¹⁰⁶. Al respecto, la Corte recuerda que para el presente caso, y en el marco de sus facultades y atribuciones, no consideró pertinente la celebración de una audiencia pública (*supra* párr. 9).

153. Finalmente, los representantes solicitaron US\$ 20,000.00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) por el concepto del pago de gastos futuros, que incluyan aquellos que surgirán con posterioridad a que la sentencia sea dictada.

¹⁰³ Cfr. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 53, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 220.

¹⁰⁴ Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, párr. 176, y *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú*, párr. 310.

¹⁰⁵ Cfr. *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párr. 79, y *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú*, párr. 285.

¹⁰⁶ Tipo de cambio Q. 7,65634 al 12 de febrero de 2016. Fuente consultada: Banco de Guatemala <http://www.banquat.gob.gt/>.

154. El **Estado** manifestó su oposición a la pretensión de costas y gastos formulada por la presunta víctima; toda vez que los gastos incurridos en el litigio y el tiempo invertido en el diligenciamiento del presente caso es consecuencia de la errónea interposición de los recursos ante los órganos a los cuales acudió, situación que recae en la inexacta asesoría brindada por sus representantes, hecho que no puede ni deben ser imputado al Estado.

155. La Corte reitera que, conforme a su jurisprudencia¹⁰⁷, las costas y gastos hacen parte del concepto de reparación, toda vez que la actividad desplegada por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implica erogaciones que deben ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria. En cuanto al reembolso de las costas y gastos, corresponde al Tribunal apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el sistema interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su *quantum* sea razonable¹⁰⁸.

156. Este Tribunal ha señalado que “las pretensiones de las víctimas o sus representantes en materia de costas y gastos, y las pruebas que las sustentan, deben presentarse a la Corte en el primer momento procesal que se les concede, esto es, en el escrito de solicitudes y argumentos, sin perjuicio de que tales pretensiones se actualicen en un momento posterior, conforme a las nuevas costas y gastos en que se haya incurrido con ocasión del procedimiento ante esta Corte”¹⁰⁹. Asimismo, la Corte reitera que no es suficiente la remisión de documentos probatorios, sino que se requiere que las partes hagan una argumentación que relacione la prueba con el hecho que se considera representado, y que, al tratarse de alegados desembolsos económicos, se establezcan con claridad los rubros y la justificación de los mismos¹¹⁰.

157. En el presente caso, no consta en el expediente ningún respaldo probatorio en relación con las costas y gastos en los cuales incurrió la víctima o sus representantes. Sin embargo, se han señalado algunos montos calculados en base al Arancel de Abogados de Guatemala. Teniendo en cuenta lo anterior y ante la falta de comprobantes de estos gastos, el Tribunal fija, en equidad, que el Estado debe entregar la cantidad total de US\$ 10,000.00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos en el litigio del presente caso. Ese montante deberá ser pago directamente a los representantes de la presunta víctima en el presente caso.

F. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados

158. El Estado deberá efectuar el pago de las indemnizaciones por concepto de daño material e inmaterial, así como el reintegro de las costas y gastos establecidos en la presente Sentencia directamente a las personas indicadas en la misma, dentro del plazo de

¹⁰⁷ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párr. 42, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 224.

¹⁰⁸ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 82, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 224.

¹⁰⁹ *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas*, párr. 79, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 225.

¹¹⁰ Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*, párr. 277, y *Caso Duque Vs. Colombia*, párr. 225.

un año contado a partir de la notificación del presente Fallo, en los términos de los siguientes párrafos.

159. En caso de que la beneficiaria fallezca antes de que les sean entregadas las indemnizaciones respectivas, éstas se efectuarán directamente a sus derecho habientes, conforme al derecho interno aplicable.

160. El Estado debe cumplir sus obligaciones monetarias mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio que se encuentre vigente en la bolsa de Nueva York, Estados Unidos de América, el día anterior al pago.

161. Si por causas atribuibles a la beneficiaria de las indemnizaciones o a sus derecho habientes no fuese posible el pago de las cantidades determinadas dentro del plazo indicado, el Estado consignará dichos montos a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera ecuatoriana solvente, en dólares de los Estados Unidos de América, y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria del Estado. Si no se reclama la indemnización correspondiente una vez transcurridos diez años, las cantidades serán devueltas al Estado con los intereses devengados.

162. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia como indemnización por daño material e inmaterial, y como reintegro de costas y gastos deberán ser entregadas a las personas indicadas en forma íntegra, conforme a lo establecido en este Fallo, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

IX PUNTOS RESOLUTIVOS

Por tanto,

LA CORTE

DECIDE,

Por unanimidad,

1. Desestimar la excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos opuesta por el Estado, en los términos de los párrafos 20 a 25 de esta Sentencia.

DECLARA,

Por unanimidad, que

2. El Estado es responsable por la violación del derecho a conocer el fundamento de la acusación, contenido en el artículo 8.2.b de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, en los términos de los párrafos 80 a 84 de la presente Sentencia.

3. El Estado es responsable por la violación del derecho a la defensa, contenido en el artículo 8.2.c de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo

instrumento, en perjuicio de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, en los términos de los párrafos 80 a 84 de la presente Sentencia.

4. El Estado es responsable por la violación al deber de motivación y al principio de legalidad, contenidos en los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, en los términos de los párrafos 85 a 95 de la presente Sentencia.

5. El Estado es responsable por la violación del derecho a la protección judicial y al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, contenidos en los artículos 25 y 2 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, en los términos de los párrafos 108 a 120 de la presente Sentencia.

Y DISPONE,

por unanimidad que:

6. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.

7. El Estado debe realizar en el plazo de seis meses, a partir de la notificación de la presente Sentencia, las publicaciones indicadas en el párrafo 129 de la Sentencia, en los términos dispuestos en la misma.

8. El Estado debe pagar, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, las cantidades fijadas en los párrafos 144 y 150 por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, así como el reintegro de costas y gastos, en los términos del párrafo 157 de esta Sentencia.

9. El Estado, dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación de esta Sentencia, debe eliminar del "record laboral" o de cualquier otro registro de antecedentes de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordoñez el procedimiento de destitución, en los términos del párrafo 127 de esta Sentencia.

10. El Estado, en el plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, debe precisar o regular, con claridad, a través de medidas legislativas o de otro carácter, la vía recursiva, el procedimiento y la competencia judicial para la indispensable revisión jurisdiccional de toda sanción o medida de carácter administrativo disciplinario del Procurador de los Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 131 a 133 de esta Sentencia.

11. El Estado debe rendir al Tribunal un informe, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.

12. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

Los Jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Humberto Antonio Sierra Porto dieron a conocer a la Corte sus votos individuales concurrentes.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 3 de mayo de 2016.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

Roberto F. Caldas
Presidente

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eduardo Vio Grossi

Humberto Antonio Sierra Porto

Elizabeth Odio Benito

Eugenio Raúl Zaffaroni

L. Patricio Pazmiño Freire

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Roberto F. Caldas
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

**VOTO RAZONADO DEL
JUEZ EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

CASO MALDONADO ORDOÑEZ VS. GUATEMALA

**SENTENCIA DE 3 DE MAYO DE 2016
(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)**

**INTRODUCCIÓN:
SOBRE LAS GARANTÍAS MÍNIMAS DEL DEBIDO PROCESO APLICABLES A OTRAS
MATERIAS DISTINTAS DE LA PENAL (INTERPRETACIÓN DE LOS ALCANCES DEL
ARTÍCULO 8.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA)**

1. Concurro esencialmente con lo decidido en el presente caso, en el que se reiteraron estándares interamericanos de relevancia, *inter alia*, sobre la aplicación de las garantías mínimas que contempla el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención Americana" o "Pacto de San José") a un procedimiento sancionatorio no penal, en el caso concreto, atendiendo a la naturaleza sancionatoria del procedimiento de destitución de la señora Maldonado Ordoñez. Al respecto, en la Sentencia se reitera lo que desde 2001 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH" o "Tribunal Interamericano") ha desarrollado de manera amplia en la protección del debido proceso no penal, aspecto que estimo de gran relevancia para el Sistema Interamericano en su integralidad, impactando de manera específica como estándares aplicables en cada uno de los órganos nacionales (administrativos y jurisdiccionales) de los Estados parte del Pacto de San José.

2. En la Sentencia, la Corte IDH declaró responsable internacionalmente al Estado demandado por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial previstos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. En lo particular, y respecto del tema que nos ocupa, encontró que el Estado guatemalteco había incumplido con las garantías dispuestas en el artículo 8.2, incisos b) y c); es decir, que se había materializado una violación del derecho al debido proceso, por no haber contado la víctima con información previa y detallada, además de no disponer con los medios adecuados para la preparación de su defensa durante el procedimiento de destitución que se siguió en su contra¹.

3. De esta manera, en el presente voto se explica el importante desarrollo jurisprudencial que ha tenido el Tribunal Interamericano respecto a cada una de las

¹ Cfr. *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C No. 311, párrs. 83 y 84.

garantías judiciales establecidas en los artículos 8.1 y 8.2 del Pacto de San José²; que, como se verá *infra*, no sólo han tenido un impacto importante en los procedimientos penales, sino que también las *garantías mínimas* en materia penal previstas en el mencionado artículo 8.2, se extienden a procedimientos de índole civil, laboral, fiscal o de otra índole, toda vez que “en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal”³; línea jurisprudencial que el Tribunal Interamericano sigue en el presente caso⁴.

4. En esta tesitura, el presente voto se divide en tres partes. En la primera *i*) se aborda el contenido jurisprudencial que la Corte IDH ha ido desarrollando, paulatinamente, sobre la interpretación del artículo 8.1 y, en específico, del alcance de cada una de las *garantías mínimas* a las que hace alusión el artículo 8.2 de la Convención Americana (*párrs. 5-22*). En la segunda *ii*) se desarrolla lo que hasta la fecha el Tribunal Interamericano ha mantenido como su jurisprudencia constante respecto de la aplicación de las *garantías mínimas* del debido proceso a los procedimientos no penales (*párrs. 23-28*). En la tercera *iii*) se analiza lo decidido por este Tribunal Interamericano, en el que mantiene la jurisprudencia consolidada sobre la aplicación de las *garantías mínimas* del debido proceso (artículo 8.2), en el caso *sub judice*, atendiendo la naturaleza sancionatoria no penal del procedimiento de destitución de la víctima; y reflexionando sobre la expresión “en general” y “en lo pertinente” que utiliza la Sentencia, para establecer la necesidad de lineamientos que rijan específicamente la aplicación de las garantías penales en otros ámbitos sancionadores (*párrs. 29-70*).

I. LAS GARANTÍAS MÍNIMAS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

A. La concepción del debido proceso de este Tribunal Interamericano

5. La Corte IDH ha establecido que, de conformidad con la Convención Americana, los Estados parte están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto de San José a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)⁵.

6. En términos convencionales el debido proceso se traduce centralmente en las *garantías judiciales* reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana. La referida disposición convencional contempla un sistema de garantías (en realidad auténticos derechos) que condicionan el ejercicio del *ius puniendi* del Estado y que buscan asegurar que el inculcado o imputado no sea sometido a decisiones arbitrarias, toda vez que se

² En efecto, de los 201 casos que ha resuelto hasta el momento la Corte IDH, se ha declarado la violación del artículo 8 (en cualquiera de sus apartados) en 161 ocasiones. En 32 casos el Tribunal Interamericano se ha referido a las *garantías mínimas* contempladas en el artículo 8.2 (en sus diferentes incisos) aplicables en los procedimientos penales, civiles, laborales, fiscales o de otra índole.

³ *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 70, y *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. 166.

⁴ Véase párr. 74, *in fine*, de la presente Sentencia.

⁵ *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 142, y *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 91.

deben observar *las debidas garantías* que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso⁶. Así, las garantías consagradas en el artículo 8 del Pacto de San José consisten en el derecho de toda persona 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 en su contra⁷. Al respecto, y en consonancia con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte IDH ha desarrollado de manera amplia, las garantías procesales establecidas en el artículo 8.1 que abarcan el derecho a ser oído en el proceso, a ser juzgado ante un tribunal competente e imparcial, el deber de motivar las resoluciones, a obtener una resolución dentro de un plazo razonable y el derecho de defensa dentro de todo procedimiento llevado en contra del inculpado.

7. En primer lugar, respecto al *derecho a ser oído* en el proceso, el Tribunal Interamericano ha expresado que este derecho exige que toda persona pueda tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones⁸. La Corte IDH ha desarrollado el derecho a ser oído, protegido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en el sentido general de comprender el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones⁹. La Corte IDH, sobre este derecho, ha reconocido que el derecho a ser oído comprende dos ámbitos: por un lado, *un ámbito formal y procesal* de asegurar el acceso al órgano competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de prueba). Por otra parte, ese derecho abarca un *ámbito de protección material* que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido¹⁰.

8. En segundo lugar, en lo relativo al derecho a un debido proceso ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por ley, la Corte IDH ha enfatizado que este derecho constituye un principio básico del debido proceso que a su vez implica que las personas tienen derecho a ser juzgadas, en general, por tribunales ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos¹¹. De esta forma,

⁶ *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 303, párr. 152. En el mismo sentido: *Cfr. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americanas sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 28, y *Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 258.

⁷ *Cfr. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 74, y *Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 79.

⁸ *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 228.

⁹ *Cfr. 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. 72; *Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 101, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 140.

¹⁰ *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 122.

¹¹ *Cfr. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 75. En la misma línea, uno de los mayores desarrollos jurisprudenciales en esta materia ha versado en la temática de jurisdicción militar. Bajo esta concepción, la Corte IDH ha declarado que, en caso de que un Estado conserve la jurisdicción militar, ésta debe de cumplir con tres características: i) tener un alcance restrictivo y excepcional, ii) encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno y iii) estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. *Cfr. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117; *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párr. 158, y *Caso Radilla Pacheco Vs.*

el juez natural deriva su existencia y competencia de la ley, la cual ha sido definida por la Corte IDH como la "norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes"¹². Consecuentemente, en un Estado de Derecho sólo el Poder Legislativo puede regular, a través de leyes, la competencia de los juzgadores¹³.

9. Sobre *el plazo razonable*, el Tribunal Interamericano ha señalado que el derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales¹⁴. Para lo anterior, la Corte IDH ha establecido que es preciso tomar en cuenta cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales¹⁵ y d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo¹⁶.

10. En lo tocante al *deber de motivar las resoluciones en un procedimiento*, la Corte IDH ha expresado que la motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión¹⁷. De esta forma, se 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 democrática¹⁸.

B. Garantías mínimas en procedimientos penales

11. Sergio García Ramírez, en su voto en el *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, ponía de manifiesto la relación existente entre los dispositivos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana, pero con efectos distintos. De esta forma, el expresidente de la Corte IDH enfatizó que si, por ejemplo, en un procedimiento se hubiesen observado formalmente todas las garantías judiciales mínimas señaladas en el artículo 8.2 de la Convención Americana, pero no la garantía del juez competente, independiente e imparcial prevista en el artículo 8.1, no se entendería que hubo debido proceso ni se aceptaría que su culminación constituye sentencia definitiva, ya que todas las actuaciones fueron realizadas ante un órgano que no cumplía las

México. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 272.

¹² La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38.

¹³ *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 75.

¹⁴ Cfr. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 145; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 148, y *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de marzo de 2011 Serie C No. 222, párr. 59.

¹⁵ Cfr. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 72; *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 298 y *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C No. 308, párr. 178.

¹⁶ *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155, y *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 298.

¹⁷ *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107, y *Caso Palma Mendoza y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 247, párr. 100.

¹⁸ *Caso Palma Mendoza y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 247, párr. 100.

condiciones del artículo 8.1, lo cual es un defecto insubsanable. No obstante, si por el contrario, la garantía del juez natural se cumple en un caso en concreto pero, al menos, una de las garantías no es cumplida a cabalidad por el juez, podría ser admisible la reposición de actos o etapas de procedimiento en la medida que esto sea jurídicamente necesario y posible¹⁹.

12. En este sentido, la Corte IDH ha precisado que el artículo 8.2 de la Convención Americana establece aquellas *garantías mínimas* que por lo menos, deben ser aseguradas por los Estados a toda persona durante el proceso, en plena igualdad de condiciones, en función de las exigencias del debido proceso legal. Bajo esta concepción, el Pacto de San José no acoge un sistema procesal penal en particular, sino que deja a los Estados en libertad para determinar el que consideren preferible, siempre que se respeten las garantías establecidas en la propia Convención Americana, en el derecho interno, en otros tratados internacionales aplicables, en las normas consuetudinarias y en las disposiciones imperativas de derecho internacional²⁰. Sobre esta temática, cabe resaltar lo expresado por este Tribunal Interamericano en el *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú*, pues:

*176. El concepto del debido proceso en casos penales debe incluir, por lo menos, las garantías mínimas a que hace referencia el artículo 8 de la Convención. Al denominarlas mínimas ésta presume que, en circunstancias específicas, otras garantías adicionales pueden ser necesarias si se trata de un debido proceso legal*²¹.
(Subrayado añadido)

13. De esta manera, las *garantías mínimas* a las que hace alusión el artículo 8.2 de la Convención Americana son las siguientes: a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada; c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrase defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

i) Las garantías mínimas del debido proceso (Artículo 8.2 de la Convención Americana)

14. Respecto del *derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete o traductor (8.2.a)*, la Corte IDH ha precisado que para que un proceso alcance sus objetivos, debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia, atendiendo al principio de igualdad ante la ley y los tribunales, y a la correlativa

¹⁹ Cfr. Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez, párrs. 7, 8 y 10, en el *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207.

²⁰ *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. párr. 66.

²¹ *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 176.

prohibición de discriminación²². Así, si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas²³.

15. El *derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación (8.2.b)*, a criterio del Tribunal Interamericano, consiste en que el Estado debe de informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, de las acciones u omisiones que se le imputan, sino también de las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da de esos hechos. Esta información debe ser expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitir al acusado que ejerza plenamente su derecho de defensa y muestre al juez su versión de los hechos²⁴. Además, la descripción material de la conducta imputada debe contener los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia²⁵. Asimismo, la Corte IDH ha expresado que “el artículo 8.2.b convencional rige incluso antes de que se formule una ‘acusación’ en sentido estricto. Para que el mencionado artículo satisfaga los fines que le son inherentes, es necesario que la notificación ocurra previamente a que el inculcado rinda su primera declaración ante cualquier autoridad pública”²⁶.

16. Respecto del *derecho de defensa (8.2.c)*, el Tribunal Interamericano ha señalado que debe poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o participe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso²⁷, incluyendo la ejecución de la sentencia²⁸. De esta manera, sostener lo opuesto implicaría supeditar las garantías convencionales que protegen el derecho de defensa, a que la investigación se encuentre en determinada fase procesal, dejando abierta la posibilidad de que con anterioridad se afecte un ámbito de sus derechos a través de actos de autoridad que desconoce a los que no puede controlar y oponerse con eficacia, lo cual es evidentemente contrario a la Convención Americana²⁹. Impedir que una persona ejerza su derecho de defensa, desde que se inicia un proceso que la involucra y la autoridad dispone o ejecutan actos que implican afectación de derechos, es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de derechos fundamentales de la persona³⁰. Parte del derecho de defensa que ha desarrollado la

²² *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 119.

²³ *Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 203.

²⁴ *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 187, y *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 28.

²⁵ *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 67.

²⁶ *Cfr. Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 02 de octubre de 2015. Serie C No. 301, párr. 209, y *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 30.

²⁷ *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 29; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 148, y *Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 105.

²⁸ *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, párr. 154.

²⁹ *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 197.

³⁰ *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 117.

jurisprudencia de la Corte IDH tiene un vínculo directo con el hecho de que este derecho obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo³¹. De esta forma, el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Interamericano ha considerado *una serie de garantías mínimas* derivadas del artículo 8.2 del Pacto de San José, y que se vinculan directamente con el derecho de defensa.

17. En consonancia con lo anterior, *sobre la preparación adecuada del derecho de defensa (tiempo y medios) (8.2.c)*, la Corte IDH ha expresado que este derecho implica que se le permita al inculcado tener acceso al expediente llevado en su contra³², siempre que se respete el principio del contradictorio, que garantiza la intervención del inculcado en el análisis de la prueba³³ por lo que el acceso al expediente es requisito *sine qua non* de la intervención procesal de la víctima en la causa en la que se constituye como parte coadyuvante o querellante, según la legislación interna³⁴.

18. Sobre el derecho contemplado en el artículo 8.2.d de la Convención Americana, el Tribunal Interamericano ha destacado que el inculcado puede defenderse personalmente, siempre que esto lo permita la legislación interna. La Corte IDH ha establecido que el derecho a la defensa debe poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso³⁵. La defensa técnica, supone que un defensor asesore al investigado sobre sus deberes y derechos, sobre la posibilidad de ejercer recursos contra actos que afecten derechos, y ejecute, un control crítico y de legalidad en la producción de pruebas³⁶. Asimismo, el inculcado, a través de sus propios actos, entre ellos la declaración que rinda sobre los hechos que se le atribuyen, puede enfrentar y refutar la acusación en su contra; además, si el inculcado no quiere o no puede hacer su defensa personalmente, tiene derecho a ser asistido por un defensor de su elección³⁷.

19. Respecto al derecho contemplado en el artículo 8.2.e, la Corte IDH ha considerado que si es evidente que la defensa pública actuó sin la diligencia debida, recae sobre las autoridades judiciales un deber de tutela o control. Además, la función judicial debe vigilar que el derecho a la defensa no se torne ilusorio a través de una asistencia jurídica ineficaz. En esta línea, resulta esencial la función de resguardo del debido proceso que deben ejercer las autoridades judiciales. Tal deber de tutela o de control ha sido reconocido en la medida

³¹ Cfr. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 29, y *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 117.

³² Cfr. *Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 02 de octubre de 2015. Serie C No. 301, párr. 209; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 170, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, párr. 156.

³³ *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 54.

³⁴ *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 252, y *Caso Castillo González y otros Vs. Venezuela. Fondo. Sentencia de 27 de noviembre de 2012. Serie C No. 256, párr. 168*.

³⁵ *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 175.

³⁶ *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párrs. 176 y 177, y *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 61.

³⁷ *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 25.

que se han invalidado procesos cuando resulta patente una falla en la actuación de la defensa técnica³⁸.

20. Sobre el *derecho de interrogar a los testigos*, la Corte IDH ha entendido que, dentro de las prerrogativas que deben concederse a quienes hayan sido acusados está la de examinar los testigos en su contra y a su favor, bajo las mismas condiciones que el Estado, con el objeto de ejercer su defensa y hacer comparecer a personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; además, la imposición de restricciones a los abogados defensores de las víctimas vulnera el derecho de defensa de interrogar testigos y hacer comparecer personas en el proceso³⁹. Por otro lado, la reserva de identidad del testigo limita el ejercicio de este derecho puesto que impide a la defensa realizar preguntas relacionadas con la posible enemistad, prejuicio y confiabilidad de la persona misma del declarante, así como otras que permitan argumentar que la declaración es falsa o equivocada⁴⁰. En relación al artículo 8.2.g, *el derecho a no declarar contra sí mismo ni declararse culpable*, el Tribunal Interamericano ha entendido que este derecho también se tiene que respetar en procedimientos o actuaciones previas o concomitantes a los procesos judiciales que, de no someterse a tales garantías, pueden tener un impacto desfavorable no justificado sobre la situación jurídica de la persona de que se trata⁴¹.

21. Finalmente, sobre el *derecho a recurrir el fallo* establecido en el artículo 8.2.h, la Corte IDH ha señalado que esta es una garantía primordial que se debe de respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica que procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho. De esta forma, el derecho a recurrir el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona. Abonando a lo anterior, el Tribunal Interamericano ha expresado que la falta de garantía del derecho a recurrir el fallo impide el ejercicio del derecho a la defensa que se protege a través de este medio y trae implícita la ausencia de protección de otras garantías mínimas del debido proceso que deben asegurarse al recurrente, según correspondan, para que el juez o tribunal superior pueda pronunciarse sobre los agravios sustentados⁴².

22. Sin embargo, es importante resaltar que si bien el artículo 8.1 se ha aplicado con mayor frecuencia en el ámbito del derecho penal en la jurisprudencia de la Corte IDH, lo cierto es que también el Tribunal Interamericano ha desarrollado, en su jurisprudencia constante, que las garantías *mínimas* contempladas en el artículo 8.2 de la Convención

³⁸ Cfr. *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 303, párr. 168.

³⁹ *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 242; *Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 208; *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párrs. 84 y 155, y *Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 152.

⁴⁰ *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 242.

⁴¹ *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párrs. 120 y 121.

⁴² Cfr. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 269; *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párrs. 84 y 85, y *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 158.

Americana resultan aplicables a otros procedimientos de índole diferente a la materia penal, como a continuación pasamos a analizar.

II. EXTENSIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO A DIVERSOS PROCEDIMIENTOS

23. La Corte IDH ha señalado que las garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención Americana son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad no judicial adopte decisiones que afecten la determinación de los derechos de las personas, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria⁴³.

24. Además, ha sido criterio de este Tribunal Interamericano establecer que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar "las debidas garantías" que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso; y que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional⁴⁴. Bajo esta amplia concepción, estas garantías judiciales han sido extendidas a diversos procedimientos relacionados con mecanismos administrativos efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios indígenas⁴⁵, procedimientos disciplinarios sobre destitución de jueces⁴⁶, procedimientos administrativos migratorios⁴⁷, procedimientos civiles por daños y perjuicios⁴⁸, procedimientos administrativos especiales⁴⁹,

⁴³ Cfr. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 207; *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71, y *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 119.

⁴⁴ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 117, y *Caso Barbani Duarte Vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 13 de octubre de 2011 Serie C No. 234, párr. 117.

⁴⁵ *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 08 de octubre de 2015. Serie C No. 305, párr. 227; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 109, y *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awá Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 138.

⁴⁶ Cfr. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrs. 190 y 207. Véase en el mismo sentido: *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; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227.

⁴⁷ Cfr. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrs. 349 a 358; *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 132, y *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 157.

⁴⁸ Cfr. *Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 171.

⁴⁹ Cfr. *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas*. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 142.

procedimientos administrativos para inhabilitación de candidatos políticos⁵⁰, procesos de solicitud de acceso a la información⁵¹ o algunas decisiones en procedimientos electorales⁵².

25. Como se había mencionado, el artículo 8.2 de la Convención Americana establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal⁵³. Así, es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas⁵⁴. Bajo esta concepción, la Corte IDH ha aplicado las garantías mínimas del artículo 8.2 de la Convención Americana en juicios políticos⁵⁵, procedimientos administrativos conducidos por el poder ejecutivo⁵⁶ y procedimientos administrativos migratorios⁵⁷.

26. En el caso del *Tribunal Constitucional (Campa Campos y otros) Vs. Ecuador* (2013)⁵⁸, sobre la aplicación de las garantías judiciales establecidas en el artículo 8.2 del Pacto de San José a los juicios políticos, esta Corte IDH se pronunció en el sentido de reiterar su *leading case* en la materia, el caso del *Tribunal Constitucional Vs. Perú* (2001), y ratificó los siguientes criterios:

68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.

69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los

⁵⁰ Cfr. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 149.

⁵¹ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 115 a 123.

⁵² Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 164.

⁵³ Cfr. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 137.

⁵⁴ Cfr. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127, y *Caso del Tribunal Constitucional (Campa Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 167.

⁵⁵ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, y *Caso del Tribunal Constitucional (Campa Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

⁵⁶ Cfr. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, y Cfr. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

⁵⁷ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 178.

⁵⁸ *Caso del Tribunal Constitucional (Campa Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 166.

derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.

71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

[...]

75. Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas.

[...]

77. En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete⁵⁹. (Subrayado añadido).

27. De igual manera, este Tribunal Interamericano estableció lo siguiente en el *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*⁶⁰:

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

⁵⁹ *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

⁶⁰ *Caso Ricardo Baena y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

[...]

129. La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso. (Subrayado añadido).

28. En suma, aun cuando la función jurisdiccional compete eminentemente a los órganos jurisdiccionales en sentido estricto, la Corte IDH ha sido enfática al señalar que en algunos Estados otros órganos o autoridades públicas también ejercen en ciertos casos funciones de carácter materialmente jurisdiccional y toman decisiones que afectan derechos fundamentales. Sin embargo, la actuación de la administración tiene límites infranqueables, entre los que ocupa un primerísimo lugar el respeto de los derechos humanos, por lo que se torna necesario que su actuación se encuentre regulada. Es por ello que se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal; por esta razón, no puede la administración dictar actos administrativos, sancionatorios o de otra índole (civil, fiscal, laboral, etc.) sin otorgar también a las personas sometidas a dichos procesos las referidas *garantías mínimas*, las cuales se aplican *mutatis mutandis* en lo que corresponda⁶¹.

III. EXTENSIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO PENAL A OTROS ÓRDENES SANCIONATORIOS (PARTICULARMENTE EL ADMINISTRATIVO)

A. Ratificación de la línea jurisprudencial de este Tribunal Interamericano

29. En lo que respecta a la aplicación de las garantías contenidas en el artículo 8 de la Convención Americana para procesos y procedimientos que no sean de naturaleza penal, la Corte IDH ha recordado que si bien esta disposición se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en todo procedimiento a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un procedimiento, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal⁶².

30. En el caso *sub judice* de la señora Maldonado Ordoñez, el caso se relaciona con un proceso de destitución de la Procuraduría de los Derechos Humanos en Guatemala, en

⁶¹ Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrs. 141 y 142.

⁶² Cfr. Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 124, y Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 349.

donde la víctima se desempeñaba como auxiliar departamental, lo que se enmarca dentro de la jurisprudencia de este Tribunal Interamericano sobre los procedimientos no penales o en los procedimientos administrativos sancionatorios. Al respecto, en su Sentencia la Corte IDH reiteró que:

75. Del recuento de la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte hasta al momento, se entiende que ésta ha considerado que las garantías del artículo 8.2 de la Convención no son exclusivas de los procesos penales, sino que además pueden ser aplicables a procesos de carácter sancionatorio. Ahora bien, lo que corresponde en cada caso es determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance⁶³. (Subrayado añadido).

31. En el presente caso, la Corte IDH advirtió que el oficio por el cual se le notificó a la señora Maldonado el inicio del procedimiento disciplinario únicamente transcribía extractos de los artículos del reglamento de Personal del Procurador; además, si bien se adjuntó una copia de la denuncia presentada por los hermanos de la señora Maldonado, ésta no contenía un análisis claro y concreto respecto a la aplicación de las causales señaladas en dichos artículos. Así, el Tribunal Interamericano observó que la notificación de los supuestos que dieron lugar a la sanción administrativa, no se indicaba de qué manera la acción atribuida a la señora Maldonado encuadraba en las conductas descritas. Es así que, en lo correspondiente al derecho que ostentaba para conocer con certeza las bases de su destitución, la víctima no tuvo un conocimiento claro respecto de la forma en que la conducta que se alegaba en la denuncia en su contra podría motivar su destitución ni de las razones de la misma⁶⁴. De esta forma, la Corte IDH concluyó que:

82. [E]ra necesario que, por lo menos, se suministrara información que fuera clara respecto de la motivación del proceso de destitución, así como una mínima referencia a la relación existente entre los hechos respecto de los cuales se aplicaría la sanción disciplinaria y la norma supuestamente infringida.

83. De la lectura de la mencionada notificación no resultaba claro el motivo específico por el cual la señora Maldonado estaba siendo objeto de un proceso disciplinario; en consecuencia no contó con información detallada de las razones por las cuales podría ser destituida de su trabajo. Esta falta de información constituyó una violación a la garantía de contar con información previa y detallada del proceso iniciado en su contra, contenida en el artículo 8.2.b de la Convención Americana.

84. En ese sentido, no obstante la señora Maldonado contó con el tiempo y la posibilidad de defenderse a nombre propio y a pesar de haber sido asistida por los defensores de su elección, los medios para la preparación de su defensa no fueron adecuados como consecuencia de la falta de la claridad respecto del motivo específico por el cual se iniciaba el proceso de destitución en su contra. Lo anterior constituyó una vulneración adicional al derecho a la defensa de la señora Maldonado, contenido en el artículo 8.2.c de la Convención Americana⁶⁵. (Subrayado añadido.)

32. Como podemos observar, la Corte IDH, nuevamente, en este tipo de procedimientos aplica lo que desde el *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú* (2001) ha desarrollado como la aplicación de las garantías mínimas del debido proceso a procedimientos no penales, ampliando el ámbito de protección que establece el artículo 8 de la Convención Americana;

⁶³ *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 75.

⁶⁴ *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 81.

⁶⁵ *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párrs. 82, 83 y 84.

en este caso, declarando violados los artículos 8.2.b y 8.2.c del Pacto de San José. En este sentido, como lo expresé con anterioridad en el caso *Camba Campos Vs. Ecuador* (2013), conforme a una larga línea jurisprudencial del Tribunal Interamericano, las garantías del artículo 8.2 de la Convención Americana son aplicables a cualquier actuación de algún poder del Estado en el que se vean afectados los derechos de las personas⁶⁶.

33. La presente Sentencia emitida por el Tribunal Interamericano ratifica una vez más lo expresado en los precedentes de 2001 y 2013 (*supra* párr. 26), lo cual tiene, a mi entender, una trascendencia en la actualidad si consideramos una firme continuación en la línea jurisprudencial que ha venido desarrollando desde entonces la Corte IDH sobre el debido proceso convencional; de tal manera que los derechos previstos en el artículo 8.2 de la Convención Americana —en principio dirigido a las garantías mínimas en el proceso penal— se extienden también a los órdenes civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; es decir, son aplicables a esos órdenes las garantías mínimas previstas en el artículo 8.2 de la Convención Americana y, por ende, en ese tipo de materias tiene también derecho, “en general” al debido proceso que se aplica en materia penal. Inclusive para reforzar esta postura, ha recurrido de manera complementaria a lo dispuesto en el caso *Baena Ricardo Vs. Panamá*, en el que se establece que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Esto revela el *amplio alcance del debido proceso*; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en otros órdenes, en todo procedimiento jurídico en el que se determinen sus derechos y sus obligaciones de cualquier índole⁶⁷.

34. En este sentido, considero acertado lo que la Corte IDH expresa en los párrafos 74 y 75 de la presente Sentencia. En efecto, del recuento jurisprudencial efectuado en párrafos anteriores, como indican las indicadas secciones de la resolución que nos ocupa, se desprende que es una posición firme de este Tribunal Interamericano reconocer que las garantías mínimas del debido proceso en materia penal que prevé el artículo 8.2 de la Convención Americana, no se hallan restringidas a éste sino que “en general” también son aplicables a otros procedimientos de naturaleza sancionadora de diversos órdenes, en particular el administrativo sobre el que versa este caso. Es muy claro que las garantías que dicho artículo prevé, no son exclusivas de los procedimientos penales, sino que su sentido puede llevarse de modo “pertinente” a los de otra clase sancionatoria.

35. Ahora bien, la cuestión que en este punto surge es si el traslado de las garantías de naturaleza penal que contiene el artículo 8.2 de la Convención Americana es *imperativo* —aunque sea con adaptaciones “pertinentes”—, o meramente *facultativo* como el énfasis que se diera a este último adjetivo haría pensar. Este problema no es meramente especulativo, pues el sentido en que lo respondamos llevará a fortalecer o debilitar el régimen de garantías en procedimientos sancionadores.

36. Antes de continuar, debo aclarar que refiriéndome a “trasladar”, “transportar” o “llevar” las garantías mínimas de orden penal que prevé la Convención Americana a un diverso sector normativo sancionador; estoy usando por facilidad expresiones

⁶⁶ Véase el párr. 82 del Voto Parcialmente Disidente emitido en el *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.

⁶⁷ Véase el párr. 83 del Voto Parcialmente Disidente emitido en el *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.

habitualmente asociadas a esta operación, pero no indicando que con ella necesariamente acaecen las acciones a que aluden estos términos. Como veremos líneas abajo, la cuestión es sutil y tiene connotaciones teóricas importantes y trascendentes a la práctica.

B. Alcance de las expresiones "en general" y "en lo pertinente" en la aplicación extensiva de las garantías mínimas del artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

i) Necesidad de lineamientos generales que rijan específicamente la aplicación de las garantías penales en otros ámbitos sancionadores

37. La expresión "*en general*" que usa la Corte IDH en su jurisprudencia sobre procedimientos no penales —aplicada también en la Sentencia del presente caso⁶⁸— debe entenderse en el sentido de que *en principio* deben ser aplicables, a cualquier procedimiento de naturaleza sancionatoria, *todas las garantías mínimas* necesarias para tutelar el debido proceso que la jurisprudencia del Tribunal Interamericano deriva de los artículos 8 y 25 del Pacto de San José. De esta forma, interpretar la expresión "*en general*" para reducir los alcances que la jurisprudencia interamericana ha otorgado al artículo 8.2 del Pacto de San José representaría un retroceso, e implicaría ir contra la jurisprudencia que este Tribunal Interamericano ha ido consolidando por más de quince años.

38. Por ello, coincido con el fallo en el presente caso pues da *continuidad y solidez jurisprudencial* a lo desarrollado en la materia en procedimientos sancionadores y la aplicación de la amplia gama de garantías mínimas que deben ser garantizadas en ellos. Como expresa la Sentencia, la aplicación de estas garantías enumeradas en el artículo 8.2 de la Convención Americana a los demás órdenes establecidos en el artículo 8.1 de la misma, puede ser menos rigurosa o de otra naturaleza, es decir, la intensidad de su exigencia puede ser diferente a la materia penal⁶⁹. Lo anterior, sin embargo, *no implica dejar de aplicar dichas garantías mínimas*, sino en todo caso graduar la intensidad con la cual se aplican dependiendo de la naturaleza de cada procedimiento.

39. Sin perjuicio de lo anterior, considero indispensable que el siguiente paso en nuestra reflexión sobre estos temas sea formular reglas generales que *sinteticen* la concepción sistemática y consolidada sobre el particular que se desprende de la jurisprudencia de la Corte IDH, y que brinden lineamientos generales para determinar cuándo y cómo deben extenderse las garantías judiciales penales a otros ámbitos sancionadores. Este tema se ha abordado, sobre todo en la Sentencia de este caso (párrs. 70 a 75) y en el presente voto razonado (*supra* párrs. 23 a 34), a través de recuentos jurisprudenciales que relacionan los múltiples precedentes en que este Tribunal internacional ha extendido las garantías del debido proceso penal a distintos procedimientos, constituidos a efecto de advertir de ellos la referida extensión de dichas garantías.

40. De esta manera, la cuestión es entonces sentar lineamientos generales a manera de guía para precisar la extensión de las garantías judiciales previstas por los artículos 8 (particularmente en su numeral 2) y 25 del Pacto de San José a procedimientos sancionatorios diversos al penal; lo que especial, mas no únicamente⁷⁰, se enfoca al ámbito

⁶⁸ Véase el párr. 74, *in fine*, de la presente sentencia.

⁶⁹ *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C No. 311, párr. 80.

⁷⁰ Debe recordarse que en la línea jurisprudencia de esta Corte IDH se encuentran los casos relativos a los tribunales constitucionales de Perú (2001) y de Ecuador (2013), referentes a la aplicación de las garantías

administrativo al que pertenece el caso que en esta ocasión nos ha tocado resolver. Estas determinaciones tienen a mi juicio la máxima importancia debido a que pueden repercutir en el ordenamiento, la interpretación y las prácticas de los Estados parte de la Convención Americana, en términos del artículo 2 del Pacto de San José; y en virtud del deber que tienen de efectuar un “control de convencionalidad” acorde a las interpretaciones que contienen los precedentes de este tribunal internacional, teniendo particularmente en cuenta la eficacia de la “norma convencional interpretada” (*res interpretata*)⁷¹. Con este punto de vista, se percibe la relevancia de ir elaborando tales lineamientos generales que, por lo anterior, influirían positivamente para *fortalecer la aplicación generalizada de las garantías del debido proceso y la vigencia de las garantías mínimas penales en todo procedimiento sancionador* en la región. A este propósito, y con el objeto de iniciar la reflexión sobre estas cuestiones, me permito manifestar mi posición a su respecto en las siguientes líneas.

ii) Comparación y diálogo jurídicos: La doctrina y la jurisprudencia españolas, elementos clave para la aplicación extensiva de las garantías penales a otros ámbitos sancionadores

41. Considero que la experiencia española relativa a la extensión de las garantías del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador es de suma utilidad para elaborar reglas generales sobre el tema para el Sistema Interamericano. Lo anterior por estas razones: (i) el sistema jurídico español en general, y por supuesto en los ámbitos penal y administrativo, se ha nutrido del conocimiento teórico y dogmático de otros ordenamientos reconocidos por su calidad —para el tema que nos interesa destacan Alemania y Francia—; (ii) en dicho sistema ha tenido lugar desde décadas atrás una muy amplia y profunda discusión doctrinal y jurisprudencial sobre el tema, que ha arrojado luz sobre la gran mayoría de sus aspectos, y que se halla muy próxima a una solución satisfactoria de la cuestión; (iii) el acceso lingüístico a sus materiales legales, doctrinales y jurisprudenciales no comporta problema para la mayoría de los justiciables que están bajo la jurisdicción de este Tribunal Interamericano; y (iv) en su transición democrática y en el cambio que ésta operó en las concepciones sobre el *ius puniendi* estatal pueden verse reflejados varios Estados parte de la Convención Americana. Tales motivos me llevan a pensar que este ejercicio de derecho comparado resulta pertinente y sería provechoso para construir estándares interamericanos para el tema que nos ocupa.

42. El postulado fundamental español, absolutamente dominante, es que la potestad punitiva del Estado es *una sola*, y comprende por lo menos dos manifestaciones: el Derecho penal y el administrativo sancionador, que por su naturaleza común se rigen por los mismos principios.⁷² La unidad del *ius puniendi* estatal es signo de un ordenamiento garantista y democrático: durante el franquismo, en España se mantuvo rigurosamente la separación de las sanciones penales y las administrativas, y se afirmaba su diferente naturaleza —concibiéndolas como actos políticos o discrecionales sustraídos del control judicial—, con el propósito de excluir a las últimas de regirse por las garantías legalmente previstas para las primeras; aunque iniciada por el Tribunal Supremo en la década de los setenta, la

judiciales en el juicio político que evidentemente tiene una función punitiva. Véase *supra*, párr. 26 del presente voto razonado.

⁷¹ Véase *Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de 20 de marzo de 2013, párrs. 65 a 69 y 72. Sobre la eficacia directa (cosa juzgada) e indirecta (cosa interpretada) de la sentencia interamericana, véase el voto razonado en dicha resolución, párrs. 22 a 79.

⁷² Nieto García, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 5a. edición, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 46, 52, 132 y 135. Véanse también García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo II*, 13a. edición, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2013, pp. 172 y 173; y Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho administrativo*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 787.

Constitución democrática de 1978 y su posterior interpretación consolidó la unidad de la potestad punitiva estatal, y sujetó su vertiente administrativa a reglas constitucionales y al control contencioso⁷³.

43. Aunque se acusa la “fragilidad”, y el carácter “artificial” y “circular” de esta unidad⁷⁴, una reflexión detenida nos hace ver que estos reparos son infundados. Para cumplir sus fines de brindar seguridad a su elemento humano y los demás que se le hayan encomendado, el Estado ha de tener expedita la posibilidad de reprimir y prevenir, desincentivando por la amenaza de su sanción, las conductas contrarias a la realización de dichos propósitos; ahora bien, cómo lo hará, o sea, si encargará dicha función al ámbito penal, al administrativo o a otro, queda a su discreción para cumplirse conforme a la política que al respecto determine⁷⁵. Ésta sin duda es una elaboración teórica, es decir, intelectual, pero no de otra forma pueden concebirse y comprenderse los entes políticamente ideales y jurídicamente ficticios que son el Estado y su actividad. Es llamativo que el mismo autor que atribuyó aquellos adjetivos a la unidad del *ius puniendi*, también señaló que ésta es una tesis “sumamente ingeniosa”, de “indiscutible superioridad”, “de gran utilidad en cuanto que sirve para proporcionar al Derecho Administrativo Sancionador un aparato conceptual y práctico del que [...] carecía”; y que “se trat[e] de una construcción jurídica admirable tanto por la sencillez de su planta como por su utilidad y porque ha hecho posible la aparición y la rápida maduración de un Derecho Administrativo Sancionador moderno, cuya perfección contrasta con los modelos alternativos que se conocían antes”⁷⁶.

44. Desde un primer momento, el Tribunal Constitucional español adoptó la idea de la naturaleza común del Derecho penal y el administrativo sancionatorio:

Para llevar a cabo dicha interpretación, ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25.3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas.

Las consideraciones expuestas en relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución^[77] en materia de [debido] procedimiento han

⁷³ Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 127 y 170; y García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, cit., pp. 173 a 175.

⁷⁴ Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 47, 124 y 128.

⁷⁵ Cfr. García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, cit., p. 164.

⁷⁶ Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 46, 122 y 125.

⁷⁷ “1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional⁷⁸. (Subrayado añadido)

45. Con base en este precedente, reiteradamente se llevaron “con ciertos matices” los principios del Derecho penal al administrativo sancionatorio, adaptándolos con “atenuado rigor y mayor flexibilidad” —según una muy repetida fórmula jurisprudencial— y sin que pareciera haber un criterio general para “graduar con precisión la diferente intensidad de tales matices”.⁷⁹ En distintas ocasiones, el Tribunal Constitucional fue “matizando” esta aplicación de un modo que “no hac[ía] compatibles en su generalidad esos principios del orden penal al campo de las sanciones administrativas”, sino habiéndolos relajado o debilitado notablemente, “incluso hasta su desaparición pura y simple”⁸⁰. Al parecer de tantas “puntualizaciones” llevaron a “una intensa relativización de la regla de la transposición de principios o criterios”, cuya aplicación definitiva quedaba al decisionismo judicial; es decir, el imperio de los principios penales en el ámbito administrativo se fincaba en realidad sobre una amplia discrecionalidad judicial que mermaba la seguridad jurídica y favorecía la arbitrariedad⁸¹.

46. De modo claro y reiterando su posición mencionada en el párrafo 44 anterior, el Tribunal Constitucional español dio una pauta determinante “que parece marcar [su] postura definitiva [...] sobre la materia”⁸²:

6. [...]

Cierto es que la tesis podría conectarse con la nota o concepto de “debilitamiento” o relativización del principio de legalidad que este Tribunal -en ciertos casos- ha considerado en los supuestos de las llamadas “relaciones de sujeción especial” [...]. Se alude así a que en esas peculiares relaciones y asimilables entran en juego amplias facultades autoorganizativas, que confieren cierta prepotencia a la Administración para regularlas. Pero no cabe duda que —sin perjuicio de lo que después se dirá al respecto— no puede excluirse que en el ámbito de las relaciones de sujeción, general o especial, determinadas medidas sean sancionadas o tenga naturaleza sancionadora [...]

Hay que admitir, pues, en el caso, la naturaleza sancionatoria de la medida, sin que la distinción entre relaciones de sujeción general y especial, ya en sí misma imprecisa, pueda desvirtuar aquella naturaleza del acto administrativo y sin que, por lo demás, y esto es más importante, pueda dejar de considerarse al respecto la posibilidad de que dicho acto incida en los derechos del administrado (en el supuesto del recurso, el ejercicio de una actividad profesional conectada con los arts. 35.1 y 38 de la Constitución), con el riesgo de lesionar derechos fundamentales.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos”.

Texto tomado en la sección correspondiente a la Constitución del sitio oficial del Congreso de los Diputados español, ubicado en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>.

⁷⁸ STC 18/1981, de 8 de junio de 1981, fundamento jurídico 2o. Seguiré el uso español de referir las Sentencias del Tribunal Constitucional con la abreviatura “STC” (en plural “SSTC”). Estas resoluciones y otras están disponibles en el Buscador de Jurisprudencia Constitucional de dicho Tribunal, ubicado en <http://hj.tribunalconstitucional.es/>.

⁷⁹ Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 135, 136 y 138.

⁸⁰ Cfr. García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, cit., p. 175.

⁸¹ Cfr. Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 137.

⁸² García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, cit., p. 175.

7. El derecho fundamental que aquí se estima violado es el previsto en el art. 25.1 de la [Constitución española], por la falta de cobertura legal de la Orden de 20 de enero de 1981, al amparo de la cual —art. 12— se impuso por las Resoluciones impugnadas la sanción al recurrente.

La doctrina de este Tribunal —con las matizaciones impuestas por los casos concretos decididos— es reiterada y explícita.

Partiendo del principio (STC 18/1981) de que la regulación de las sanciones administrativas ha de estar inspirada en los principios propios y característicos del Derecho Penal (doctrina también del [Tribunal Supremo] y del [Tribunal Europeo de Derechos Humanos]), en ya numerosas Sentencias se ha declarado —dado que el principio de legalidad del art. 25.1 se traduce en un derecho subjetivo de carácter fundamental, SSTC 77/1983 y 3/1988— que dicho principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial transcendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes [...]

8. Ciertamente es que esta garantía formal, repetimos, ha sido considerada a veces susceptible de minoración o de menor exigencia [...en] caso de remisión de la norma legal a normas reglamentarias, si en aquélla quedan “suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica... y naturaleza y límites de las sanciones a imponer” (STC 3/1988, fundamento jurídico 9.º), como, en fin, en las situaciones llamadas de sujeción especial “aunque incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 de la Constitución” (STC 219/1989, fundamento jurídico 2.º). En todo caso, se dice en estas Sentencias, lo que prohíbe el art. 25.1 C.E. es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.

[...]

La insistencia del Abogado del Estado en la peculiar relación del recurrente con la Administración para entender relativizado el requisito de la cobertura por Ley no es, por otra parte, convincente, pese a su loable esfuerzo dialéctico. Una cosa es, en efecto, que quepan restricciones en el ejercicio de los derechos en los casos de sujeción especial y otra que los principios constitucionales (y derechos fundamentales en ellos subsumidos) puedan ser también restringidos o perder eficacia y virtualidad. No se puede relativizar un principio sin riesgo de suprimirlo. Y siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación -nunca supresión- a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción. A un supuesto de máxima intensidad se refería, por ejemplo, la STC 2/1987 (situación de preso), que admitió la normación reglamentaria en castigos, bien que en relación con la Ley (General Penitenciaria) que establecía las previsiones generales⁸³. (Subrayado añadido).

iii) Cuatro postulados para fortalecer las garantías mínimas del artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como base de todo ámbito jurídico sancionador

47. Son sumamente ilustrativas las anteriores consideraciones, sobre todo las correspondientes a la jurisdicción constitucional hispana que reproduce en el párrafo anterior. De ellas se infieren los **cuatro postulados** siguientes: (i) en principio, “la regulación de las sanciones administrativas [u otras] ha de estar inspirada en los principios

⁸³ STC 61/1990, de 29 de marzo de 1990, fundamentos jurídicos 6o. a 8o.

propios y característicos del Derecho Penal”, por lo que éstos *necesariamente cobran aplicación* respecto de aquel ámbito como lo tienen en el último; (ii) por ende, cualquier debilitamiento de los principios penales cuando se transportan al ámbito sancionador de otra materia es *excepcional*, y justificarlo recae sobre quien pretende hacerlo valer, por lo general, la Administración; (iii) si bien es admisible que excepcionalmente los principios penales sean restringidos, relajados o pierdan virtualidad al trasladarse a un ámbito diferente, su inserción en éste debe consistir en ***una adaptación, nunca una supresión, debiendo mantenerse su contenido esencial***, como mostraron los ejemplos que dio el tribunal citado; y (iv) el grado con que podrán atemperarse dichos principios penales en su transposición a otra materia, depende de una ponderación basada primordialmente en la importancia que en abstracto tenga el bien jurídico afectado a la persona y la intensidad con que se menoscabe.

48. El ***primer postulado*** requiere precisiones. La práctica que se aprecia es la aplicación de principios elaborados para la materia penal en el campo administrativo sancionatorio, realizada de un modo directo; pero en realidad ésta es solo el aspecto evidente de una operación más compleja. De acuerdo con su desarrollo histórico en España, la traslación de los principios penales al ámbito administrativo sancionatorio comenzó a darse con la aplicación supletoria de *disposiciones* del Código Penal en el último, luego se produjo mediante la aplicación de *principios* del Derecho Penal, y finalmente con la de estos principios que fueron *constitucionalizados* como *derechos fundamentales* en la ley suprema española de 1978. Su desarrollo ha llegado al punto en que es pacífico afirmar que se trata de la “aplicación de *principios*[,] no de normas y mucho menos de textos”, y primordialmente de la aplicación de aquellos que tienen una *expresión constitucional precisa para el área penal*⁸⁴.

49. No obstante las apariencias que señalé al inicio del párrafo anterior, el recurso del Derecho administrativo sancionador al penal se produce en atención a la unidad del *ius puniendi*, no por influencia autónoma o casual de la última materia. Nieto García lo expresa en los siguientes términos:

El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal convencional forman parte de una unidad superior —el Derecho punitivo del Estado—, que hasta ahora venía identificándose con el Derecho Penal en sentido estricto. En rigor, por tanto, cuando se imponen al Derecho Administrativo Sancionador los principios del Derecho Penal no es porque se considere a éste de naturaleza superior, sino porque tales principios son los únicos que se conocen —hasta ahora— como expresión del Derecho punitivo del Estado⁸⁵.

50. No debe extrañar que las Constituciones y los instrumentos internacionales como el artículo 8.2 de la Convención Americana prevean disposiciones cuya letra garantice el debido proceso de modo específico para el ámbito penal. La importancia de los bienes jurídicos en juego en esta materia, y la experiencia histórica que la muestra como un ámbito proclive al abuso del poder y a la arbitrariedad con muy grave perjuicio para los más importantes valores de las personas y de los órdenes jurídicos internacional y doméstico, explican que el Derecho penal haya obtenido mayor atención por parte de quienes legislan y de los pensadores jurídicos. Es notorio que por lo general la privación de la libertad y la deshonra ocasionadas por una condena penal a una persona tienen mayor trascendencia que la clausura de su establecimiento mercantil, y por eso ha preocupado con mayor antelación e intensidad garantizar que las primeras no se produzcan arbitrariamente.

⁸⁴ Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 131 a 134.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 135.

51. La unidad del *ius puniendi* hace que los mismos principios inspiradores de las normas garantistas en la materia penal den lugar a normas idénticas o análogas específicamente propias de otros campos sancionatorios⁸⁶. La referencia que se hace al “importar” los principios penales al ámbito administrativo sancionador no termina en aquellos, sino que en realidad invoca *principios generales punitivos superiores* a los propios del Derecho penal, imbibidos en las normas fundamentales del ordenamiento⁸⁷, sean las constitucionales o las que comportan elementos del orden público internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en general el *corpus juris* interamericano⁸⁸.

52. La conclusión de lo anterior es que entre el Derecho penal *stricto sensu* y el administrativo sancionador existen *las mismas diferencias*, pero también *las mismas similitudes*, que hay siempre entre *las diversas especies de un mismo género*. En ello también en realidad coincide Nieto García, a quien se le atribuye la voz discrepante de la opinión dominante en España que afirma la consolidación del Derecho penal y el administrativo sancionador⁸⁹. Pero en realidad, este autor sostiene una posición que en buena medida contradice esta imputación, y que se halla muy próxima a la desarrollada en estas líneas; enunciando la tesis central de su obra, dicho autor expresa lo siguiente:

el Derecho Administrativo Sancionador no debe ser construido con los materiales y con las técnicas del Derecho Penal sino desde el propio Derecho Administrativo, del que obviamente forma parte, y desde la matriz constitucional y del Derecho Público estatal⁹⁰.

53. Los principios generales punitivos a que obedecen las garantías específicas elaboradas en materia penal y las que se van elaborado para otros ámbitos, son los pertenecientes al *debido proceso* y a su finalidad última de resolver de modo “justo” una cuestión jurídica⁹¹. En términos concretos, esta “justicia” se traduce en que el procedimiento

⁸⁶ Sobre el uso de esta técnica por el Tribunal Constitucional español —pudiendo ser uno de sus ejemplos el “principio de legalidad en materia sancionadora”— véase Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, pp. 49 a 53. La versión electrónica de esta obra se halla disponible en: <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/argumentacion.pdf>.

⁸⁷ Cfr. Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 122 y 133 (citando a Quintero Olivares, Gonzalo, “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, número 126, Septiembre-Diciembre de 1991, p. 262. La versión electrónica de la obra referida en último lugar se halla disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=124&IDA=23772>.

⁸⁸ Cfr. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párr. 24, y ECHR, *Case Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, No. 15318/89. *Judgment of 23 March 1995*, para. 75 and 93.

⁸⁹ Parejo Alfonso, *Derecho administrativo*, cit., p. 788.

⁹⁰ Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 30 (Subrayado añadido). Parece que este autor pugna por suprimir la traslación de los principios del Derecho penal al administrativo sancionador. Pero líneas abajo, en el mismo párrafo, aclara su idea al indicar que: “no hay más remedio que volver a empezar desde el principio y en el principio están, como he repetido, la Constitución, el Derecho Público estatal y el Derecho Administrativo, por este orden. Ahora bien, en esta tarea la presencia del Derecho Penal es no ya sólo útil sino imprescindible y ha de seguir operando, no obstante y en todo caso, como punto de referencia, como pauta técnica y, sobre todo, como cota de máxima de las garantías individuales que el Derecho Administrativo Sancionador debe tener siempre presentes”; *idem*. (Subrayado añadido). Véase también *ibidem*, p. 137. Entonces, decantándose con base en los motivos antes expuestos por adoptar su afirmación de la unidad del *ius puniendi* ante su oscilante posición al respecto (cfr. *ibidem*, pp. 47 y 135), la posición de Nieto García puede tomarse del modo siguiente: el ejercicio el poder punitivo *in genere* del Estado se halla sujeto a determinados principios de los que me ocuparé luego; la satisfacción de estos principios inspiró las normas garantistas específicas del ámbito penal, muchas de las cuales tienen expresión precisa en las disposiciones fundamentales; puede presumirse que aquellos principios generales inspiren en diversos ámbitos sancionadores, como el administrativo en particular, normas propias de contenido idéntico o similar a las que origina en el penal; y de esta suerte, es factible tomar como referencia del sentido de aquellos principios las normas de este último y llevarlas sin más a un nuevo terreno jurídico o imponiéndoles de modo justificado ciertas adaptaciones.

⁹¹ Cfr. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 117.

de que se trate se desarrolle objetivamente, en condiciones que propicien el apego a la “verdad” como valor jurídico, mediante la “correcta” interpretación del Derecho aplicable y la confirmación “razonable” del apego a la realidad de los hechos que lo constituyen⁹². No entraré en las complejidades de los temas anteriores; a muy grandes rasgos, todos sabemos a qué se refiere una “decisión justa”; y en particular lo que esta expresión quiere decir para el campo de las sanciones, entendidas básicamente como una aflicción represiva que impone el Derecho a una conducta irregular: a que con objetividad se hayan constatado la realidad de los hechos que integran dicha conducta y su subsunción en la hipótesis normativa efectivamente correspondiente.

54. Las garantías judiciales de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pretenden como finalidad general que todos los procedimientos en que se determinen los derechos y las obligaciones de las personas tengan una solución “justa”, con independencia de que su naturaleza sea procesal o procedimental, y de que sean “de orden [penal,] civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”; son absolutos y comprehensivos los términos de este mandato convencional de “justicia” en los procedimientos. Y desde luego, esa finalidad general tan abstracta de justicia y otros principios aún generales —independencia e imparcialidad, predeterminación legal, etc.— adquieren una manifestación particular en cada especie que rigen⁹³.

55. Como señalé, la importancia del ámbito penal *stricto sensu* explica que el artículo 8.2 de la Convención Americana sea un apartado con garantías dedicadas a este ámbito. En éste se concretizan las más relevantes exigencias del debido proceso a la materia penal de acuerdo con “su significación, su carácter y su contexto en [el] sistema legal”⁹⁴; de manera que pueden ser —como en efecto acontece— diferentes a su especificación en los ámbitos civil o laboral. Dichas garantías penales específicas son expresión de lo que el debido proceso exige al Estado al ejercer su poder punitivo, y por lo mismo resultan *en principio* aplicables también a cualquier otra manifestación de dicho poder. Esto quiere decir que debe *presumirse la aplicabilidad, en sus términos, de tales garantías penales en otros ámbitos sancionadores*; pero ello debe hacerse, partiéndose de la idea de que la transposición de dichas normas penales en realidad remonta al *principio punitivo general* que las inspira⁹⁵, —por ejemplo, una genérica presunción de inocencia que impone la carga de demostrar la presencia de toda responsabilidad y no su ausencia—, del cual resultan manifestaciones específicas que lo hacen “visible” y facilitan su aplicación en un ámbito distinto. Las garantías mínimas penales que prevé el artículo 8.2 de la Convención Americana no por sí mismas cobran “aplicación” en otra clase de procedimientos sancionadores, sino por ser instrumento para hallar el principio general que las inspira; éste es el que rige directamente otros sectores jurídicos punitivos, y *en tanto no se advierta que deba tener otra formulación*, se le ha de atribuir la reconocida en el ámbito penal como primera manifestación del mismo⁹⁶.

⁹² Véase Taruffo, Michele, *Proceso y decisión. Lecciones mexicanas de Derecho Procesal*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 44 a 48.

⁹³ De particular significado para el ámbito administrativo en general, y especialmente para su vertiente sancionadora, es la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública* emitida por el organismo internacional Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Los párrafos 24, 27 y 28, *inter alia*, del referido instrumento prevén garantías del debido proceso en la esfera administrativa. La mencionada Carta puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf>.

⁹⁴ *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (artículos 46.1, 46.2a y 46.2b, Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A, No. 11, párr. 28.

⁹⁵ Cfr. Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 48.

⁹⁶ En este preciso punto es que me aparto de las apreciaciones de Nieto García. Para este autor es indudable que los principios penales serán aplicables al ámbito administrativo, pero “no van a serlo de forma mecánica, sino

56. El **segundo postulado** que mencioné en torno a esta cuestión expresa que el debilitamiento de los principios penales cuando se transportan a otro ámbito sancionador es *excepcional*, y quien quiera introducirlos tiene la carga de argumentar a favor de ese cambio. Se trata de un corolario del postulado anterior: si lo ordinario es que los principios penales deben trasladarse sin más a diverso sector punitivo, no hacerlo será una rareza. Es preciso hacer una aclaración: lo anterior se refiere a un *plano argumentativo, no fáctico*. Si hablara en el último, tendría razón Nieto García, pues los “matices” impuestos a los principios penales en su traslación pueden ser en los hechos tan numerosos, que justificadamente nos harían preguntarnos qué tan “excepcionales” resultan⁹⁷. En cambio, al decir que la “regla general” es trasladar sin cambios los principios penales a otro ámbito, establezco un “dato” argumentativo, es decir, el presupuesto y punto de partida del que se conforma lo que debe discutirse y justificarse en este tema⁹⁸.

57. Ante la cuestión relativa a si debe demostrarse que los principios penales han de mantenerse o cambiarse en otro ámbito punitivo, por las razones expuestas con anterioridad me inclino por partir de la primera idea. Los principios penales apuntan a resolver situaciones que probablemente guardan parecido con las de otros escenarios en que también se manifiesta el *ius puniendi*, por ende también servirían en los últimos si les faltara una regla establecida de modo específico para ellos. La probabilidad de dicha similitud y la imposibilidad de hacer valer una regla específica cuya existencia se desconoce planteamos esta cuestión, orilla a adoptar como posición de partida de toda discusión sobre este tema la que señalé: **en principio, las garantías penales son aplicables sin matices a otros ámbitos sancionadores**. Y quien tenga interés en afirmar lo contrario, tendrá la carga de justificar su propuesta con argumentos que demuestren que determinados matices o adaptaciones son necesarios⁹⁹.

58. Para el **tercer postulado**, relativo a que los principios del Derecho penal pueden excepcionalmente llevarse “con matices” a otro ámbito sancionador, conviene recordar el énfasis del Tribunal Constitucional español en que ello consista *en su adaptación y no en su supresión*¹⁰⁰, manteniéndose el contenido esencial de dichos principios. Se hallan varios posibles ejemplos de lo anterior que expongo sólo con intención ilustrativa, a reserva en cada uno de ellos de un análisis más detenido y pormenorizado que considere sus circunstancias propias.

59. El principio de *legalidad punitiva* prescribe que los delitos, y por ende las faltas administrativas, habrán de ser establecidas por una ley en sentido formal y material. Sin embargo, respecto de las infracciones administrativas el Tribunal Constitucional español ha reconocido la posibilidad de una “colaboración reglamentaria” en la precisión de dichas faltas¹⁰¹. En una sentencia previamente invocada, este órgano jurisdiccional señaló que se halla prohibida una regulación administrativa autónoma, carente de subordinación a la ley, de los tipos de infracción administrativa y de sus sanciones; pero admitiendo la “colaboración reglamentaria en la normativa sancionatoria”, entendida como “el desarrollo y

‘con matices’, es decir, debidamente adaptados al campo que los importa” (*ibidem*, p. 138). Mi discrepancia es que Nieto García aquí afirma rotundamente que *siempre* habrá un matiz, una adaptación; en cambio, yo opino que como expresión de una norma más general, *en principio* aplican sin más, tal como son, a diverso ámbito sancionador, *a menos* que se demuestre que requieren algún matiz.

⁹⁷ Cfr. Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 137.

⁹⁸ Véase Plantin, Christian, *La argumentación*, 3a. edición, traducción de Amparo Tusón Valls, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 35 y 36.

⁹⁹ Véase Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica*, 2a. edición, traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 191 a 193.

¹⁰⁰ STC 61/1990, de 29 de marzo de 1990, fundamento jurídico 8o.

¹⁰¹ Véase García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, cit., pp. 181-183.

precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley”¹⁰². Hay aquí un claro relajamiento del principio de legalidad punitiva al impactar en el ámbito administrativo, lo que se da particularmente con las llamadas “relaciones de sujeción especial”¹⁰³.

60. Un ejemplo difícil, pero por lo mismo ilustrativo, corresponde a los principios de *independencia e imparcialidad judiciales*, que *prima facie* no parecen poder ser trasladados al ámbito de la Administración¹⁰⁴, caracterizado por una clara y rígida dependencia jerárquica que supone la ausencia del primer principio y un gran riesgo para el segundo, y a la cual además naturalmente le corresponde resolver con miras a satisfacer un interés general, siendo intérprete de este interés “y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo”¹⁰⁵. En efecto, parece inevitable renunciar a implementar estos principios en el Derecho administrativo sancionador; pero con una firme intención de dar alguna eficacia a esos valores, como dispone el artículo 2 del Pacto de San José obliga al “desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”¹⁰⁶, pueden hallarse soluciones creativas que tiendan a lograr los *finés últimos* de aquellos principios. Para ello adquiriría máxima relevancia el principio de *buena fe administrativa*, y lo muestra el siguiente ejemplo: una autoridad que al margen de su finalidad preventiva utilice las multas para aumentar la recaudación¹⁰⁷ obraría con un designio predeterminado de imputar una infracción al administrado, lo que supondría un actuar parcial; y el superior jerárquico que ordene a sus subalternos que incurran en esa deslealtad, afectaría la independencia de éstos y su imparcialidad. En estos casos, más que a una configuración formal que asegure estos principios, difícilmente alcanzables para la Administración, habríamos de estar atentos a que ésta actúe con la máxima objetividad posible, que al cabo es el propósito que los inspira.

61. En cambio, la *presunción de inocencia* —un tema central en el presente caso resuelto por este Tribunal Interamericano— es reacia a adoptar “matices” en ámbitos sancionadores diferentes al penal. Si a una persona no se le presume inocente —en los amplios términos con que lo ha establecido esta Corte IDH— de una conducta irregular, se le tiene que presumir culpable; no hay término medio, porque estamos hablando también de un “dato” argumentativo que sirve de punto de partida para el debate que tendrá efecto en el procedimiento, el cual resulta indispensable a éste. Excluir la presunción de inocencia de los ámbitos sancionadores y obligar no a quien atribuya una responsabilidad a alguien la demuestre, sino que el imputado sea quien deba acreditar hallarse libre de ella, siempre origina un gran riesgo de arbitrariedad y propicia condiciones *verdaderamente tiránicas*, por completo ajenas a la sociedad democrática que la Convención Americana promueve¹⁰⁸.

62. Con los anteriores ejemplos podemos ver que sí es posible trasladar los principios del Derecho penal al administrativo sancionador, no suprimirlos, hallando la manera en que pueden tener cabida en él con la flexibilidad y la agilidad que requiere la Administración, o en cualquier otro de acuerdo con las peculiaridades de la materia de que se trate.

¹⁰² Por todas, véase STC 60/2000, de 2 de marzo de 2000, fundamento jurídico 3o.

¹⁰³ Con relación a este tema particular y el general del que se desprende, véase Ruiz Robledo, Agustín, *El derecho fundamental a la legalidad punitiva*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003, pp. 134 y siguientes.

¹⁰⁴ Véase Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 138 y 139.

¹⁰⁵ García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, cit., p. 459.

¹⁰⁶ *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C, No. 52, párr. 207.

¹⁰⁷ Cfr. Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 60.

¹⁰⁸ Véase García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, cit., pp. 188 a 191.

63. Finalmente, el **cuarto postulado** se refiere al parámetro que debe usarse para determinar si es necesario atemperar un principio penal que busca llevarse a otra materia sancionadora, y en su caso el grado con que debe hacerse. Se trata de un ejercicio de *ponderación*, o mejor un juicio de *proporcionalidad*, que toma en cuenta los bienes jurídicos que entran en conflicto y la intensidad con que recíprocamente se afectan, que no es extraño para este Tribunal Interamericano¹⁰⁹. Un ejemplo claro de lo anterior lo vemos en la parte relativa al fallo del Tribunal Constitucional español:

no es trasladable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho Penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal [...] que hacerlo a través del pago de una cierta suma de dinero en la que se concreta la sanción tributaria, siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables individuales. De ahí la necesidad de tener en cuenta en esta ocasión, como en otras semejantes, que la recepción de los principios constitucionales del orden penal por el Derecho administrativo sancionador no puede hacerse mecánicamente y sin matices, esto es, sin ponderar los aspectos que diferencian a uno y otro sector del ordenamiento jurídico¹¹⁰.

64. Por constituir una reducción al absurdo, será más claro nuestro análisis pensando que el caso fuera a la inversa de lo que sucedió en el ejemplo señalado: llevar al ámbito penal la obligación solidaria de los responsables de una infracción administrativa, lo que implicaría que uno solo de ellos purgara todas las penas de prisión que correspondieran a los demás. Si bien el juicio, test o examen de proporcionalidad *lato sensu* en su más difundida caracterización se refiere a un análisis que se da en fases sucesivas: determinación de un fin legítimo que persiga la medida restrictiva de derechos que se enjuicia, de su idoneidad, de su necesidad y de su proporcionalidad en sentido estricto o “ponderación” como mejor se le conoce¹¹¹; en la práctica, lo más común al analizar la proporcionalidad de una sanción, es decir si resulta un medio estrictamente apegado a la realización de un fin legítimo, es que ella supere las primeras fases de este examen, y su validez se resuelva en la última de ellas¹¹². Por eso hablaremos solo de la “ponderación”.

65. En un relevante estudio, Robert Alexy propuso distintos criterios que demuestran la racionalidad de este procedimiento que, a primera vista, no pocos tienen por arbitrario¹¹³. Se basa en una comparación de tres diferentes aspectos de la afectación que en el caso particular sufran los principios jurídicos que se confrontan en él: el grado de intensidad con que cada principio se afecta en el caso particular, la importancia que en abstracto tiene cada uno en el sistema jurídico, y la probabilidad con que aquella afectación se producirá¹¹⁴.

66. Aplicando estos parámetros al examen del ejemplo referido —justificar una “responsabilidad penal solidaria”— es fácil concluir que *con toda certeza* esta medida ocasionaría una gravísima afectación a un bien jurídico sumamente importante —la libertad

¹⁰⁹ *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C, No. 177, párrs. 51 y siguientes. En la doctrina véase particularmente Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3a. edición, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

¹¹⁰ STC 76/1990, de 26 de abril de 1990, fundamento jurídico 4o.B. (Subrayado añadido).

¹¹¹ Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, cit.

¹¹² Así sucede en el ejemplo que estudiamos. Sancionar “solidariamente” una conducta ilegal persigue el fin legítimo de prevenirla de modo represivo; resulta “idónea” para este propósito, pues naturalmente contribuirá a evitar que las personas incurran en ella; y habitualmente también será “necesaria”, porque con una medida diferente a la sanción, difícilmente se logrará con el mismo grado de persuasión evitar el actuar ilícito.

¹¹³ “La fórmula del peso”, traducción de Carlos Bernal Pulido, addenda a Alexy, *Teoría de la argumentación jurídica*, cit., pp. 349 y siguientes.

¹¹⁴ Con gran parecido a lo que esta Corte IDH estableció en el *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C, No. 177, párr. 84.

personal—, lo que no se justifica frente a la *meramente posible prevención* de una determinada afectación a otro bien jurídico por intensa y relevante que pudiera ser¹¹⁵. En cambio, en el caso al que realmente se refirió la sentencia constitucional española aludida, la “responsabilidad solidaria administrativa” se refiere a cierta cantidad de dinero que en abstracto es de menor importancia que la libertad, y su afectación con la intensidad que le imponga la solidaridad será en realidad improbable, pues como advirtió el Tribunal Constitucional, el administrado podría posteriormente prorratear entre los demás responsables ese importe.

67. De lo anterior podemos concluir que sí hay parámetros objetivos que determinen la aplicabilidad de los principios penales al ámbito administrativo sancionador, o bien la validez de su adaptación al nuevo terreno, aunque requieren la atención detenida de la autoridad judicial o administrativa para advertir qué elementos son determinantes en su resultado.

iv) Conclusión: Las garantías penales “en general” aplican a otros órdenes sancionadores, aunque “en lo pertinente” pueden ser objeto de adaptaciones justificadas que demuestren su necesidad

68. Los cuatro postulados que expliqué en los párrafos anteriores constituyen reglas que guían la interpretación para establecer la dinámica y aplicación de las garantías relevantes en *cualquier* ámbito sancionador —el administrativo en particular, pero también en el civil, laboral, fiscal, político o de otra índole—.

69. La aplicación de estos postulados fortalecería la vigencia *general* que, *en principio*, deben tener las garantías mínimas penales que prevé el artículo 8.2 de la Convención Americana en los casos en que podría sancionarse a una persona. Sin perjuicio de esta vigencia inicial, dichos postulados reconocen la posibilidad de que en ocasiones las garantías mínimas penales tendrían una adaptación *pertinente* a un ámbito distinto del penal, pero contribuyen a impedir que tal ajuste se haga de modo arbitrario.

70. La idea es partir de la aplicabilidad inicial y *en general* de las garantías del debido proceso y las mínimas penales en todo ámbito sancionador, y que se justifique cabalmente la mayor o menor pérdida de vigencia que se les imponga por resultar estrictamente necesaria y proporcionada. De lo contrario, la aplicabilidad de dichas garantías sí sería intensamente relativizada con grave perjuicio para los derechos de las personas y de su seguridad jurídica.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

¹¹⁵ Desde luego, este examen en la práctica requiere un análisis exhaustivo y pormenorizado de todas las circunstancias del caso. No es posible mostrarlo a cabalidad en abstracto. Aquí se realiza para efectos meramente ilustrativos.

VOTO CONCURRENTENTE DEL JUEZ HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO MALDONADO ORDOÑEZ VS. GUATEMALA

SENTENCIA DE 3 DE MAYO DE 2016

(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

A. Introducción

1. La finalidad del presente voto concurrente es explicar lo relativo a la aplicabilidad extendida de las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención Americana"), en procesos que no sean de naturaleza penal. Se trata de unas precisiones que surgen de lo dicho en sentencias precedentes pero que no se ha considerado necesario exponer con detalle por la Corte, lo que podría originar interpretaciones que en mi opinión son ajenas al texto del mencionado artículo convencional.

2. Como punto de partida considero que dichas garantías están reservadas a procesos que sean de naturaleza penal; y sólo de manera excepcional, algunas de ellas pueden ser extendidas, en virtud de una lógica analógica, a casos que versen sobre procesos de naturaleza sancionatoria. Y esta aplicación extensiva, expresión del principio *pro personae*, no se hace de manera idéntica en todas las variantes de los procesos en donde se ejerza el *ius puniendi* de los Estados. Las garantías se aplicarán según el grado de intensidad que conlleve la potestad sancionatoria, de manera tal que: a) no se puede entender que todas las garantías del artículo 8.2 se aplican de manera integral y automática a cualquier proceso sancionatorio, y b) en aquellos procesos sancionatorios en los cuales sea aplicable el artículo 8.2 de la Convención, el alcance de las garantías contempladas en dicho artículo depende de la intensidad con que se ejerza la potestad sancionatoria estatal.

3. Para sustentar esta postura a continuación se desarrollará un análisis de los siguientes temas: a) el contenido del artículo 8.2 de la Convención Americana; b) la posibilidad de aplicar las garantías contenidas en el artículo 8.2 a procesos de otra naturaleza, y c) las conclusiones al respecto.

B. El contenido del artículo 8.2 de la Convención Americana

4. Las garantías judiciales a las que tiene derecho toda persona que sea inculpada de un delito están reguladas en el artículo 8.2 de la Convención Americana en los siguientes términos:

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:
 - a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

5. De un primer análisis del contenido, alcance y aplicabilidad del segundo nominal del artículo 8 de la Convención Americana se desprende que dicho precepto establece una serie de garantías que, prime facie, serían únicamente aplicables en aquellos procedimientos en los cuales la persona haya sido inculpada de un delito. Lo anterior se desprende, de forma clara, de la literalidad del artículo, el cual expresamente señala que: “[t]oda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” [énfasis añadido]. Con posterioridad a esto, el artículo 8.2 señala las garantías mínimas que debe tener toda persona objeto de un procedimiento criminal seguido en su contra.

6. A pesar de lo que establece la literalidad del referido artículo, la evolución interpretativa que ha desarrollado esta Corte respecto de dicho precepto se ha inclinado a expandir el ámbito de protección del mismo, aplicándose también a determinados procedimientos que no son de estricta naturaleza penal.

7. Como fue señalado en la Sentencia del presente caso, la Corte se ha pronunciado en su jurisprudencia sobre la aplicabilidad del artículo 8.2 de la Convención Americana, entre otros, en el marco de dos casos relacionados con un juicio político y la destitución de magistrados del Tribunal Constitucional del Perú por el Congreso, y un juicio político contra vocales del Tribunal Constitucional ecuatoriano, así como en el ámbito del desarrollo procesos administrativos y laborales conducidos por el poder ejecutivo en contra de funcionarios públicos y ciudadanos. Además, en el caso Vélez Loor Vs. Panamá, la Corte aplicó el artículo 8.2.h respecto a la revisión de una sanción administrativa de privación de libertad. En estas sentencias, la Corte no ha limitado la aplicación del artículo 8.2 de la Convención Americana a procesos penales, sino la ha extendido, en lo pertinente, a procesos administrativos ante autoridades estatales y a procesos judiciales de carácter no penal en el ámbito constitucional, administrativo y laboral¹, pero, y aquí es donde esta el matiz que me interesa, en casos que han tenido como elemento común su naturaleza sancionatoria.

C. La aplicación de las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana en procesos que no son de naturaleza penal

C.1 La aplicación de las garantías judiciales únicamente en procesos de naturaleza sancionatoria

8. Las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana están indudablemente formuladas en atención a las particularidades que presentan los procesos penales, y están concebidas como una defensa para toda persona inculpada de un delito, que se encuentre sometida al poder punitivo estatal, dentro de un procedimiento en el cual se va a determinar su responsabilidad penal.

9. En este sentido, al aplicar las garantías contempladas en el artículo 8.2 a procesos que no revisten la naturaleza para la cual estas han sido originalmente formuladas, es necesario

¹ Párr. 74 de la Sentencia.

analizar el tipo de proceso al que se pretende aplicar dichas garantías y ponderar si las mismas resultan adecuadas y pertinentes. Al respecto, considero que prima facie los procesos que tienen un carácter sancionatorio pueden ser objeto de la aplicación de las garantías del artículo 8.2, debido a la necesidad de que exista el ejercicio de un poder punitivo por parte del Estado para que resulte aplicable el contenido del artículo 8.2.

10. En efecto, para que las garantías establecidas en dicho artículo resulten adecuadas y aplicables es esencial que se demuestre la naturaleza sancionatoria de un proceso y la consecuente existencia de una persona inculpada de un delito o una falta, que pueda traer como consecuencia una sanción impuesta a dicha persona como mecanismo de coerción. Es la potestad punitiva del Estado, expresada tradicionalmente en los procesos penales, la que encuentra sus límites frente a las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la Convención; por lo que solamente en procesos de naturaleza sancionatoria, en la que el Estado haga uso de esa facultad punitiva, es en donde resultan adecuadas dichas garantías.

11. En ese sentido, vale la pena destacar que la Corte, en ejercicio de su jurisdicción, debe analizar de manera autónoma la naturaleza de los procesos que se presentan para su estudio, con el fin de evitar que los Estados sean eximidos del cumplimiento de sus obligaciones respecto de las garantías judiciales por el simple hecho de excluir dichas infracciones del ámbito penal interno. Sin embargo, esto no debe significar que dichas garantías se apliquen de manera automática, indistintamente a todos los procesos, con independencia de si los mismos tienen una naturaleza sancionatoria o no.

12. Considero que la Jurisprudencia interamericana debe entenderse como que, no todos los procesos en los que se “decide” o se “afecta” el derecho de una persona pueden ser considerados como procesos sancionatorios que justifiquen la aplicación de garantías como las contenidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana. Para la determinación de la naturaleza sancionatoria de un proceso, requisito para la aplicación de las garantías del artículo 8.2, deben atenderse criterios objetivos y determinables. Al respecto, resulta interesante lo desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Engels y otros Vs. Países Bajos*².

13. En el mencionado caso, el Tribunal Europeo desarrolló un método para poder determinar si una infracción equivaldría a delito, en los términos que establece la Convención Europea de Derechos Humanos, y por lo tanto si las garantías de debido proceso contempladas para los procesos penales resultarían aplicables para otro tipo de proceso en un caso en particular³. El referido método consiste en el análisis de la infracción desde tres perspectivas: i) la categorización realizada por las autoridades nacionales; ii) la naturaleza de la infracción, y iii) la naturaleza y el grado de severidad de la pena. El Tribunal Europeo ha concluido que para que sean aplicables las garantías de debido proceso es suficiente con que la infracción se pueda considerar el punto de vista de la Convención Europea, o bien que al procesado le sea impuesta una sanción que, por su naturaleza y grado de severidad, pertenezca a la “esfera penal”⁴. Aplicando dicho método, el Tribunal Europeo ha establecido que las garantías judiciales se aplican también a determinados procesos disciplinarios⁵.

14. Atendiendo todo lo anterior, considero que el criterio que debería usar esta Corte para ampliar el ámbito de aplicación de las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana a determinados procedimientos que no sean clasificados por las autoridades nacionales como procedimientos penales, debe ser un criterio más estricto que tome en

² ECHR. *Engel and other v. The Netherlands*, Sentencia de 8 de junio de 1976.

³ ECHR. *Lutz v. Germany*, Sentencia de 25 de agosto de 1987; *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, Sentencia de 28 de junio de 1984.

⁴ ECHR. *Case of Eze and Connors v. The United Kingdom*, Sentencia de 9 de octubre de 2003, párr. 86; *Öztürk v. Germany*, Sentencia de 21 de febrero de 1984, párr. 54.

⁵ ECHR. *Case of Albert and Le Compte v. Belgium*, Sentencia de 10 de febrero 1983, párr. 39.

consideración la necesidad de que el proceso tenga una naturaleza sancionatoria. Lo anterior, en aras de proteger el objeto y fin de la propia Convención Americana, y reconociendo la importancia que revisten las garantías contempladas en el artículo 8.2, estas no deben ser desnaturalizadas aplicándolas a procesos de cualquier índole.

C.2 La necesidad de la especificidad respecto a las garantías judiciales que resultan aplicables para cada caso concreto

15. Además de la importancia de analizar la naturaleza del proceso y de reservar las garantías contenidas en el artículo 8.2 únicamente a procesos de naturaleza sancionatoria en donde se ejercita el poder punitivo del Estado, es particularmente relevante determinar con especial atención dentro del análisis de la Corte *cuáles* de las garantías contenidas en dicho artículo pueden ser aplicadas en concreto a un proceso administrativo sancionatorio o como ocurre en el presente caso a un proceso disciplinario.

16. En aras de una mayor seguridad jurídica, es necesario que la Corte elabore una clara y uniforme interpretación sobre el ámbito de aplicación de cada una de las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la Convención, a fin de que cuando se determine que ha sido violado dicho artículo se indique de manera expresa la garantía que fue vulnerada. Así mismo, resulta necesario diferenciar el distinto alcance que tiene la garantía de acuerdo a la modalidad del proceso que se trate, pues no siempre resulta exigible el mismo nivel de rigurosidad que el exigible en un proceso penal.

D. Conclusión

17. La correcta aplicación de las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana en procesos que no son de naturaleza penal, necesariamente debe tomar en consideración la naturaleza del proceso que está bajo análisis y, a ese respecto, debe restringirse, prima facie, a procesos de naturaleza sancionatoria en los que exista la necesidad de restringir el ejercicio poder punitivo estatal.

18. Las garantías previstas en el art. 8.2 se deben aplicar en su totalidad cuando se trata de procesos penales, su extensión a otros procesos de carácter sancionatorio dependerá de las peculiaridades del caso examinado por la Corte. A este respecto no son aplicables todas las garantías previstas en el precepto convencional, ni tienen el mismo alcance en cualquier proceso de naturaleza sancionatoria.

Humberto Antonio Sierra Porto
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario