

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 203
5 diciembre 2019
Original: español

INFORME No. 181/19
PETICIÓN 686-08
INFORME DE ADMISIBILIDAD

DILIO ARGUETA Y ARGUETA
GUATEMALA

Aprobado por la Comisión el 5 de diciembre de 2019 en San Salvador, El Salvador.

Citar como: CIDH, Informe No. 181/19. Petición 686-08. Admisibilidad. Dilio Argueta y Argueta. Guatemala. 5 de diciembre de 2019.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Dilio Argueta y Argueta
Presunta víctima	Dilio Argueta y Argueta
Estado denunciado	Guatemala
Derechos invocados	Artículos 9 (principio de legalidad y retroactividad), 24 (igualdad) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Recepción de la petición	5 de junio de 2008
Notificación de la petición	30 de septiembre de 2016
Primera respuesta del Estado	21 de diciembre de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	18 de agosto de 2008; 2 de febrero de 2009; y 22 de septiembre de 2014
Advertencia de archivo	5 de noviembre de 2018
Respuesta a la advertencia de archivo	30 de noviembre de 2018

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 25 de mayo de 1978)

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

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, el 5 de diciembre de 2007
Presentación dentro de plazo	Sí, el 5 de junio de 2008

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. Dilio Argueta y Argueta (en adelante “el peticionario”) denuncia presuntas violaciones a sus derechos humanos denunciando que fue destituido de manera ilegal y arbitraria del cargo que ocupaba en la Policía Nacional Civil (en adelante “PNC”), sin que se le siguiera ningún tipo de proceso administrativo y en violación de las normas laborales que le amparaban por encontrarse formando parte de un conflicto colectivo de trabajo con su empleador, las que prohibían su despido sin autorización judicial previa.

2. Relata que ocupaba el puesto de oficial segundo de la Dirección General de la Policía Nacional Civil desde el 31 de octubre de 1997 hasta el 26 de agosto de 2004 cuando se le informa por acuerdo ministerial número 1491-2004 de su destitución (así como la de otros 80 agentes). El acuerdo señaló la causal de destitución “hechos que afectan gravemente o lesionan el prestigio de la Policía Nacional Civil”, contemplada en el artículo 31 c) de la PNC. Ante esto, el peticionario presentó una demanda de reinstalación ante el Juzgado Séptimo de Trabajo y Previsión Social de la primera zona económica. El 20 de enero de 2005, el Juzgado ordenó su inmediata reinstalación con fundamento en el artículo 380 del Código del Trabajo el que

¹ En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

prohíbe la destitución sin autorización judicial previa de cualquier trabajador que forme parte de un conflicto colectivo de trabajo con su empleador. El juzgado valoró además que las autoridades demandadas no habían probado la causal de destitución.

3. Contra la orden de reinstalación, la Dirección General de la PNC el Ministerio de Gobernación y la Procuraduría General de la Nación (en adelante “las autoridades demandadas”) interpusieron recurso de apelación. El 21 de abril de 2005 la Sala Tercera de la Corte de Apelación de Trabajo y Previsión Social dio lugar al recurso y dejó sin efecto lo ordenado en primera instancia. La Corte de Apelación consideró que el artículo 380 del Código de Trabajo no amparaba al peticionario pues, por razón de su cargo, le era aplicable el artículo 4.c(1) de la Ley de Sindicalización y Regulación de Huelga de los Trabajadores del Estado. A juicio de la Corte de Apelación, este artículo permitía el despido de un trabajador estatal sin autorización judicial previa, aunque mediara un conflicto colectivo de trabajo, cuando el trabajador hubiese incurrido en una causal de despido justificado.

4. Ante la anterior decisión, el peticionario presentó una acción constitucional de amparo ante la Cámara de Amparo y Antejuicio de la Corte Suprema de Justicia, quien otorgó el amparo solicitado el 6 de noviembre de 2006. La Corte Suprema de Justicia consideró que se habían violado los derechos del peticionario a la defensa y al debido proceso; puesto que se le destituyó sin que previamente se le siguiera el proceso administrativo requerido por la ley. La Corte señaló que, aunque la Ley de Sindicalización y Regulación de Huelga de los Trabajadores del Estado se encontraba vigente al momento del despido, la Corte de Constitucionalidad había decretado el 27 diciembre de 2005, la suspensión provisional del artículo 4.c(1) de esta ley por posible inconstitucionalidad³. Además, valoró la existencia de un precedente de la Corte de Constitucionalidad del 13 de enero de 1997, en el cual ésta consideró que el artículo 4 se debía aplicar luego de concluido un debido procedimiento de despido en sede administrativa.

5. Posteriormente, las autoridades demandadas recurrieron la decisión ante la Corte de Constitucionalidad, quien el 26 de julio de 2007 decidió revocar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia y denegar el amparo solicitado por el peticionario. La Corte estimó que los servidores públicos que cumplen funciones de seguridad pública y ciudadana, debido a esa condición, deben ser objeto de procesos sancionadores rápidos y eficaces, y no pueden ser protegidos por la prevención de los tribunales laborales a través de la autorización judicial (contrariamente a los otros trabajadores públicos del servicio civil). Además, consideró que la Corte Suprema de Justicia no estaba facultada para revisar el criterio jurídico valorativo de los tribunales ordinarios. Con fecha del 20 de febrero del 2008, el peticionario fue notificado por la Sala Tercera de Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, del archivo de lo actuado en instancia.

6. El peticionario alega que se vulneraron sus derechos al destituirle sin seguirse el proceso administrativo interno establecido en la ley y el reglamento de la institución para quien trabajaba, y sin que se hubiese abierto un expediente disciplinario en que se le imputara algún delito o falta para que él pudiera hacer valer sus derechos y presentar su defensa. Sostiene que, en caso de conflicto se debe aplicar siempre la norma más favorable al trabajador, por lo que considera que se encontraba amparado por el artículo 380 del Código de Trabajo y la PNC no lo podía destituir sin autorización judicial previa. Asimismo, el peticionario aduce que la Corte de Constitucionalidad revocó su amparo sin mayor fundamentación.

7. Por su parte, el Estado afirma que los hechos alegados no caracterizan violaciones a los derechos humanos. Señala que la Corte de Constitucionalidad sustentó debidamente que, en el caso de servidores públicos que cumplen funciones de seguridad pública y ciudadana no se requiere autorización judicial ni proceso administrativo previo para su despido. Esto, puesto que la Corte determinó que “por tener encomendada la seguridad de la población, cualquier abandono, descuido o negligencia en el cumplimiento de los deberes, cuando revistan caracteres de gravedad o de notoria ignorancia o indolencia, así como la comisión de hechos que sin ser delictivos afecten gravemente o lesionen el prestigio de la institución, no puede permitirse que se prolongue con perjuicio de la tranquilidad ciudadana, en tanto se tramite

³ Posteriormente, el 29 de marzo de 2007 la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional el artículo 4.c (1) de la ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado por considerar violatorio al principio de igualdad que estos quedaran excluidos de la protección que se daba a los trabajadores del sector privado en caso de conflictos colectivos de trabajo.

procedimientos para operar el despido o, al menos, la suspensión del agente que incurra en falta grave que lo amerite, por lo que para ello se requieren acciones rápidas y eficaces que separen inmediatamente a los agentes que sean imputados de tales infracciones”. Resalta que éste es un criterio reiterado de la Corte Constitucional que tiene grado de “doctrina legal”.⁴

8. El Estado también alega que la Comisión carece de competencia para revisar una sentencia emitida en justa legalidad; y que el peticionario pretende asignar a la Comisión funciones propias de un tribunal de alzada, de revisión o de una cuarta instancia, desnaturalizando de esta forma el carácter subsidiario del sistema interamericano.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

9. La Comisión estima que la decisión final, con respecto al despido del peticionario, fue la emitida por la Corte de Constitucionalidad en la sentencia del 26 de julio de 2007. Dicha sentencia fue notificada al peticionario el 5 de diciembre de 2007 y la petición ante la Comisión fue recibida el 5 de junio de 2008. Por lo tanto, la Comisión concluye que la petición satisface los requisitos previstos en los artículos 46.1(a) y 46.1(b) de la Convención Americana.

VII. CARACTERIZACIÓN

10. En vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión considera que, las alegaciones del peticionario en referencia a que fue destituido de su cargo sin haber sido sometido al procedimiento administrativo previo requerido por la ley y el reglamento de su institución podrían, de corroborarse, caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)⁵. La Comisión observa que la decisión final de la jurisdicción doméstica concluyó que el peticionario, por su condición de servidor público con funciones de seguridad pública y ciudadana, se encontraba excluido del requisito de procedimiento administrativo previo a la destitución aplicable a otros servidores públicos y de la protección conferida por el Código de Trabajo a los trabajadores que se encuentren en un proceso de negociación colectiva con su empleador. La Comisión examinará en la etapa de fondo si esta distinción de trato dada al peticionario por razón de la función que desempeñaba fue conforme a los requisitos del artículo 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana. De igual manera, y en atención a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la Comisión analizará en la etapa de fondo si la causal de destitución aplicada al peticionario, “hechos que sin ser delictivos afecten gravemente o lesionen el prestigio de la institución”, cumple con los requisitos del artículo 9 (principio de legalidad y de retroactividad)⁶ de la Convención Americana.

11. Respecto a los alegatos del Estado referidos a la fórmula de cuarta instancia, la Comisión reconoce que no es competente para revisar las sentencias dictadas por tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y apliquen el debido proceso y las garantías judiciales. No obstante, reitera que

⁴ El Estado cita el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad que indica que “La interpretación de las normas de la Constitución y de otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos contestes de la misma Corte. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, la cual no es obligatoria para los otros tribunales, salvo que lleguen a emitirse tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido.”

⁵ La Comisión recuerda que ya ha admitido para estudio de fondo un caso similar que concierne una alegada destitución sin procedimiento previo de un integrante de la PNC bajo la causal de “hechos que afecten gravemente o lesiona el prestigio de la Policía Nacional Civil” (CIDH, Informe No. 72/19. Petición 14-09. Admisibilidad. Luis Armando Castillo Osorio. Guatemala. 17 de mayo de 2019).

⁶ La Comisión recuerda que la Corte Interamericana ha reconocido la aplicabilidad del artículo 9 (principio de legalidad y de retroactividad) de la Convención Americana a la materia sancionatoria disciplinaria y señalado que “teniendo en cuenta que la destitución o remoción de un cargo es la medida más restrictiva y severa que se puede adoptar en materia disciplinaria, la posibilidad de su aplicación deber ser previsible, sea porque está expresa y claramente establecida en la ley la conducta sancionable de forma precisa, taxativa y previa o porque la ley delega su asignación al juzgador o a una norma infra legal, bajo criterios objetivos que limiten el alcance de la discrecionalidad”. (Corte IDH, 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. 257-259).

dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían violar derechos garantizados por la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. y 2.

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

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 5 días del mes de diciembre de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández García, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola Noguera, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Francisco José Eguiguren Praeli, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.