

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 406
18 noviembre 2020
Original: español

INFORME No. 389/20
PETICIÓN 594-08
INFORME DE ADMISIBILIDAD

GAMALIEL SÁNCHEZ CHI
GUATEMALA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 18 de noviembre de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 389/20. Petición 594-08. Admisibilidad. Gamaliel Sánchez Chi. Guatemala. 18 de noviembre de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Gamaliel Sánchez Gil y Grupo de Apoyo Mutuo
Presunta víctima:	Gamaliel Sánchez Gil
Estado denunciado:	Guatemala ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos ² en relación con su artículo 1 (obligación de respetar los derechos); artículos II (igualdad ante la ley), XIV (trabajo y justa retribución), XVIII (justicia) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; ³ Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” ⁴ ; y otros instrumentos internacionales; ⁵

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁶

Presentación de la petición:	14 de abril de 2008 ⁷
Información adicional recibida durante la etapa de estudio	7 de diciembre de 2010
Notificación de la petición al Estado:	23 de mayo de 2014
Primera respuesta del Estado:	15 de febrero de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	9 de abril de 2019
Advertencia sobre posible archivo:	10 de noviembre de 2017
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	3 de octubre de 2018

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 27 de abril de 1978)

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

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
--	----

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Egdar Stuardo Ralón Orellana, de nacionalidad guatemalteca, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante “la Convención” o “la Convención Americana”.

³ En adelante “la Declaración Americana”.

⁴ En adelante “el Protocolo de San Salvador”.

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁶ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

⁷ La petición fue presentada en esta fecha en la Oficina de la Organización de Estados Americanos en Guatemala y recibida por la Comisión el 16 de mayo de 2008.

Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 16 (libertad de asociación), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 15 de octubre de 2007
Presentación dentro de plazo:	Sí, 14 de abril de 2008

V. HECHOS ALEGADOS

1. Gamaliel Sánchez Chi y el Grupo de Apoyo Mutuo (en adelante “la parte peticionaria”) denuncian presuntas violaciones a los derechos humanos de Gamaliel Sánchez Chi (en adelante “la presunta víctima”) alegando que este fue destituido del cargo que ocupaba en una institución pública, sin la autorización judicial previa requerida por las normas laborales que le amparaban en ese momento por encontrarse formando parte de un conflicto colectivo de trabajo con su empleador. Denuncia además que la decisión judicial definitiva concluyó que la destitución había sido legal con fundamento en normas que fueron declaradas inconstitucionales y cuya aplicación se encontraba suspendida al momento que se perfeccionó la destitución.

2. La parte peticionaria relata que la presunta víctima laboraba en la Dirección General de Migración ocupando el cargo de Técnico I con funciones de Delegado de Migración, hasta que el 11 de agosto de 2004 el Ministro de Gobernación emitió acuerdo destituyéndolo de ese cargo por supuestas faltas laborales al servicio. Sostiene que no cometió las faltas que se le imputaron y que su destitución fue injustificada e ilegal. Explica que al momento de su destitución estaba vigente un conflicto colectivo de trabajo entre el Sindicato de Trabajadores de la Dirección General de Migración y el Ministerio de Gobernación, estando el empleador formalmente emplazado y el conflicto abierto a trámite por el Juzgado Séptimo de Trabajo y Previsión Social. Destaca que formular las prevenciones y apercibimientos a la parte empleadora el juzgado dispuso que “toda terminación de contratos de trabajo en la entidad en que se ha planteado el conflicto, aunque se trate de trabajadores que no han suscrito el pliego de peticiones o que no se hubieran adherido al conflicto respectivo, deberá ser autorizado por el Juez”. Indica que el juzgado realizó esta determinación con fundamento en lo dispuesto en los artículos 370 y 380 del Código de Trabajo y que el requisito de autorización judicial previa no se cumplió en su destitución.

3. Continúa relatando que presentó una solicitud de reinstalación a su puesto de trabajo ante el Juez que conocía y tramitaba en forma definitiva el conflicto colectivo, quien el 12 de agosto de 2004 dictó resolución ordenando su reinstalación. Señala que esta resolución fue apelada por la parte demandada el 7 de septiembre de 2004 resultando en que el 1 de diciembre de 2004 la apelación fuera rechazada por la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social (en adelante “la Sala Segunda”). Agrega que la parte demandada interpuso recursos de aclaración y ampliación, los que fueron declarados sin lugar el 2 de marzo de 2005 por la misma Sala Segunda. Luego, el 19 de abril de 2005 el Estado de Guatemala interpuso acción de amparo contra la decisión de la Sala Segunda, la que fue denegada el 18 de abril de 2007 por la Corte Suprema de justicia. Esta decisión fue apelada por el Estado conllevando a que el 7 de agosto de 2007 la Corte de Constitucionalidad concediera el amparo solicitado dejando en suspenso definitivo la resolución de 1 de diciembre de 2004 que ordenaba que la presunta víctima fuera reinstalado a su puesto de trabajo.

4. Explica que para emitir la decisión desfavorable a la presunta víctima la Corte de Constitucionalidad se fundamentó en que, dada su calidad de trabajador del Estado, las normas aplicables no eran los artículos 370 y 380 del Código de Trabajo sino el artículo 4(c)(1) de la Ley de Sindicalización y Regulación de Huelga de los Trabajadores del Estado la que señalaba que en casos de conflictos colectivos “no constituirán actos de represalia por parte del Estado o de sus entidades descentralizadas o autónomas, la cancelación de nombramientos o contratos de trabajo en los casos cuando el trabajador incurra en causal de despido justificado. Reconoce que en el pasado la Corte de Constitucionalidad había interpretado que esta

norma implicaba que la autorización judicial previa no era requerida para el despido de trabajadores del Estado en contextos de conflictos colectivos. Sin embargo, indica que dicha postura había variado y que al momento de decidirse su caso la Corte Constitucional ya había emitido más de 3 fallos en el sentido de que las normas del Código de Trabajo que requerían la autorización judicial previa debían aplicarse aún en los casos de trabajadores del Estado en función del principio *pro operario*. Señala que los más de 3 fallos en este sentido constituían doctrina legal y considera que el apartarse injustificadamente de esta posición en su caso se vulneró su derecho a la igualdad ante la ley. Añade que el referido artículo 4(c)(1) de la Ley de Sindicalización y Regulación de Huelga de los Trabajadores del Estado se encontraba suspendido provisionalmente desde el 17 de enero de 2005 en función de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra este la que resultó en que el mismo fuera declarado inconstitucional y definitivamente derogado por la Corte de Constitucionalidad en sentencia del 29 de marzo de 2007⁸. Considera que al basar su fallo en una norma derogada la Corte de Constitucionalidad violó el principio de no retroactividad en perjuicio de la presunta víctima. Agrega que los recursos internos se agotaron con la decisión de la Corte de Constitucionalidad que otorgó amparo a favor del Estado la que fue notificada a la presunta víctima el 15 de octubre de 2007.

5. El Estado, por su parte, considera que la parte peticionaria pretende que la Comisión se extralimite de sus facultades y actúe como una cuarta instancia en contra de su naturaleza subsidiaria. Sostiene que en ningún momento se infringieron derechos ni garantías en perjuicio del peticionario y solicita a la Comisión respetar los procedimientos administrativos y judiciales internos. Explica que la presunta víctima fue despedida del cargo público que ocupaba con justa causa luego de se le siguiera un proceso disciplinario por razón haber sido denunciado por 3 personas filipinas de cobro indebido, un ilícito regulado en el ordenamiento jurídico interno. Agrega que el peticionario tuvo acceso y utilizó todos los recursos y acciones existentes en el ordenamiento interno, pese a lo que los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes confirmaron su responsabilidad por faltas al servicio conllevando a su despido con justa causa. Agrega que, aunque la resolución que ordenó su reinstalación fue revocada, los tribunales dejaron a salvo el derecho de la presunta víctima a recurrir a los tribunales competentes para que determinaran la justicia o injusticia de su despido. Relata que la presunta víctima en efecto interpuso acciones en este sentido las que concluyeron el 9 de diciembre de 2008 cuando la Junta Nacional de Servicio Civil determinó que en el caso de la presunta víctima se había observado el proceso administrativo correspondiente y que este había sido destituido con causa justificada, por lo que no había responsabilidad para el Estado. Añade que el artículo 46.2 de la Convención Americana no resulta aplicable al presente caso dado que el ordenamiento interno prevé recursos y mecanismos idóneos para resolver la controversia planteada por el peticionario.

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

6. La Comisión observa que el peticionario sostiene que la decisión final con respecto al tema objeto de su petición fue aquella por la cual la Corte de Constitucionalidad revocó la resolución que ordenaba su reinstalación y concedió amparo a favor del Estado. De igual manera, toma nota que el Estado ha manifestado que las excepciones al agotamiento de los recursos internos contempladas en el artículo 46.2 de la Convención Americana no resultan aplicables al presente caso y que el peticionario agotó recursos adicionales con posterioridad a la presentación de su petición.

7. La Comisión recuerda que para efectos de determinar la vía procesal adecuada en el ordenamiento interno resultada necesario establecer, preliminarmente, el objeto de la petición presentada a su conocimiento. En esa medida, la Comisión considera relevante verificar si el objeto bajo su conocimiento fue presentado ante los tribunales domésticos a través de uno de los recursos que pudiera haber resultado idóneo y eficaz para resolver este tipo de situaciones a nivel interno⁹.

⁸ La Comisión ha podido verificar, por encontrarse públicamente disponible la sentencia, que 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.

⁹ CIDH, Informe No. 56/08, Petición 11.602. Admisibilidad. Trabajadores despedidos de Petróleos Del Perú (Petroperú) Zona Noroeste – Talara. Perú. 24 de julio de 2008, párr. 58.

8. La Comisión estima que en el presente caso el objeto de la petición es la destitución de la presunta víctima sin la autorización judicial previa que, según se alega, era requerida por la ley doméstica y una orden judicial. Al respecto, la Comisión valora que el Estado no ha hecho referencia a ni surge del expediente la existencia de recursos internos adicionales no agotados que pudieran ser idóneos para que estas reclamaciones sean atendidas a nivel doméstico. Por esta razón, la Comisión concluye que los recursos internos se agotaron con respecto a la presente petición con la decisión de la Corte de Constitucionalidad que revocó en forma definitiva la resolución que ordenó el reintegro de la presunta víctima. La Comisión toma nota que la decisión definitiva fue notificada a la presunta víctima el 15 de octubre de 2007 y la petición fue presentada el 14 de abril de 2008 en la oficina de la Organización de Estados Americanos en Guatemala. Al respecto, la Comisión recuerda que ya ha determinado como válida la presentación de peticiones en otras dependencias de la Organización¹⁰. Por todo lo anterior, la Comisión concluye que la presente petición cumple con los requisitos del artículo 46.1(a) y (b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

9. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones con respecto a que la presunta víctima fue destituido mientras formaba parte de un conflicto colectivo con su empleador sin que mediara previa autorización judicial, en contravención a las leyes laborales domésticas y a una orden judicial; y a que esta destitución fue declarada legal por los tribunales domésticos en base a una norma que había sido declarada inconstitucional por violatoria de la igualdad ante la ley y que excluía a quienes laboraran para el Estado de una protección otorgada al resto de las personas en casos de conflictos colectivos de trabajo.

10. Dada la naturaleza de las alegaciones, la Comisión considera pertinente recordar que la Corte Interamericana ha determinado que “que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido”¹¹. Por otra parte, ante la alegada utilización de una norma que había sido declarada inconstitucional como sustento para avalar la legalidad de la destitución de la presunta víctima, la Comisión valora que la Corte Interamericana ha manifestado que “en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias”¹².

11. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 16 (libertad de asociación), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) y al artículo 8.1(a) del Protocolo de San Salvador.

12. En lo referente a las alegadas violaciones a los artículos II (igualdad ante la ley), XIV (trabajo y justa retribución), XVIII (justicia) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana, la Comisión Interamericana ha establecido previamente que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua. En el presente caso, la Comisión estima que las alegadas violaciones a la Declaración Americana encajan dentro del ámbito de protección de los artículos 8,

¹⁰ CIDH, Informe No. 12/10, Petición 12.106. Admisibilidad. Enrique Herman Pfister Frías y Lucrecia Pfister Frías. Argentina. 16 de marzo de 2010, párr.43.

¹¹ Corte IDH. Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018 párr. 231 [citas internadas omitidas].

¹² Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001 párr 107.

24, 25 y 26 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión examinará estos alegatos a la luz de la Convención Americana.

13. En cuanto a las alegadas violaciones a la Declaración Universal de Derechos Humanos, CIDH carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre violaciones a los derechos contenidos en instrumentos fuera del Sistema Interamericano, sin perjuicio que pueda recurrir a los estándares establecidos en otros instrumentos a fin de interpretar las normas de la Convención en virtud del artículo 29 de la misma¹³.

14. Con respecto a los alegatos del Estado referidos a la llamada fórmula de “cuarta instancia”, la Comisión reitera que, a los efectos de la admisibilidad, esta debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana, o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, dentro del marco de su mandato es competente para declarar admisible una petición cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana¹⁴. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, los cuales se refieren a la existencia de elementos.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9 16, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. y 2 y el artículo 8.1(a) del Protocolo de San Salvador.

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 18 días del mes de noviembre de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; y Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Miembros de la Comisión.

¹³ CIDH, Informe No. 26/17, Petición 1208-08. Admisibilidad. William Olaya Moreno y familia. Colombia. 18 de marzo de 2017, párr. 9.

¹⁴ CIDH, Informe No. 72/11, Petición 1164-05. Admisibilidad. William Gómez Vargas. Costa Rica. 31 de marzo de 2011, párr. 52.