

OEA/Ser.L/V/II.173

Doc. 175

28 septiembre 2019

Original: español

INFORME No. 160/19
CASO 12.899
INFORME DE FONDO

OSCAR MAURICIO CAÑETE
PARAGUAY

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2154 celebrada el 28 de septiembre de 2019
173 Período Ordinario de Sesiones

Citar como: CIDH, Informe No. 160/19, Caso 12.899. Fondo. Oscar Mauricio Cañete. Paraguay. 28 de septiembre de 2019.



I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. POSICIONES DE LAS PARTES	2
A. Parte peticionaria.....	2
B. Estado	3
III. DETERMINACIONES DE HECHO	4
A. Marco Normativo relevante.....	4
B. Sobre el nombramiento de la presunta víctima.....	5
C. Sobre el proceso de destitución	5
1. Decisión de destitución	7
2. Demanda y solicitud de medida cautelar	7
3. Sentencia de primera instancia	9
4. Recurso de nulidad.....	9
5. Proceso penal por el delito de confidencialidad de la palabra	10
IV. DETERMINACIONES DE DERECHO	10
A. Cuestión previa.....	10
B. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables a los procesos administrativos sancionatorios	11
C. La independencia e imparcialidad de la autoridad disciplinaria.....	11
D. El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y el principio de legalidad	13
E. El derecho al plazo razonable y a la protección judicial	15
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	16

I. INTRODUCCIÓN

1. El 17 de octubre de 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", "la Comisión Interamericana" o "la CIDH") recibió una petición presentada por Oscar Mauricio Cañete (en adelante "la parte peticionaria") en la cual se alega la responsabilidad de la República del Paraguay (en adelante "el Estado", "el Estado paraguayo" o "Paraguay") por la violación de varios derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana") en perjuicio de Oscar Mauricio Cañete en el marco de la destitución de su cargo de funcionario del Gabinete Militar de la Presidencia de la República.

2. La Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad No. 31/13 el 21 de marzo de 2013¹. El 31 de julio de 2013 la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa, sin que se dieran las condiciones para solucionar el caso a través de dicho procedimiento. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

II. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

3. La parte peticionaria indicó que por más de veinte años se desempeñó como funcionario de la Ayudantía del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. Refirió que el 9 de agosto de 2001, después de haber marcado su ficha de asistencia en el horario de 13:00 a 19:00 horas, le fue comunicado que su oficina había sido trasladada a la parte inferior del edificio por órdenes del Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. Afirmó que cuando se constituyó en el lugar donde había sido trasladada su oficina corroboró que se trataba de una Oficina Administrativa de la Ayudantía del Gabinete Militar de la Presidencia de la República y no la Ayudantía del Gabinete Militar de la Presidencia de la República, sin que hubiera mediado orden o sumario administrativo para trasladarlo de sección conforme al Manual de Organización, Funciones y Normas de Procedimiento del Gabinete Militar y sin que dicha sección administrativa figurara en dicho manual.

4. Señaló que el 13 y el 14 de agosto de 2001 le fue impedido el acceso a la Ayudantía del Gabinete Militar de la Presidencia de la República conforme a las órdenes del Jefe del Gabinete Militar y afirmó que, pese a ello, marcó normalmente su entrada y salida con su tarjeta sin abandonar el cargo. Informó que el 27 de agosto de 2001, el Jefe del Gabinete Militar instruyó un sumario en su contra por abandono de cargo, el cual fue resuelto por un juez que alegadamente era parte de la misma Presidencia y que fue presionado para la conclusión del dictamen final.

5. Expresó que el 19 de noviembre de 2001 el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República y el Ministro de Justicia y Trabajo lo destituyeron mediante un decreto, el cual estaba fundamentado en un hecho falso, consistente en su supuesta ausencia por tres días consecutivos a su lugar de trabajo, lo cual le provocó un notorio perjuicio.

6. Alegó que su destitución fue una represalia a su labor como Secretario General del Sindicato de Funcionarios Civiles del Gabinete Militar de la Presidencia de la República donde luchó contra las injusticias y arbitrariedades en contra de sus compañeros, lo cual originó que diferentes autoridades como el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República y el Ministro de Justicia y Trabajo, realizaran una persecución laboral en su contra y de otros funcionarios pertenecientes al Sindicato.

¹ CIDH, Informe No. 31/13, Petición 725-01. Admisibilidad, Oscar Mauricio Cañete, Paraguay, 21 de marzo de 2013. En dicho informe la CIDH declaró la petición admisible frente a la posible violación de los derechos reconocidos en los artículos 8, 9, 16 y 25, en concordancia con el artículo 1.1 de la Convención Americana.

7. En cuanto a los procesos promovidos en el ámbito interno, argumentó que promovió una demanda en la que le fue concedida la suspensión del acto administrativo y la habilitación para regresar a su puesto de trabajo, y señaló que, pese a dicha resolución, fue comisionado a prestar servicios en la Secretaría de Medio Ambiente, órgano dependiente de la Presidencia de la República, y no sus funciones anteriores. Argumentó que la orden de reposición de la Primera Sala del Tribunal de Cuentas no fue respetada por las autoridades competentes. Refirió que la Primera Sala del Tribunal de Cuentas declaró en definitiva infundada su demanda y confirmó el Decreto que lo destituyó de su cargo. Indicó que contra dicha resolución interpuso un recurso de nulidad y apelación, el cual fue denegado por la Corte Suprema de Justicia en 2015 por razones formales.

8. Por otra parte, refirió que el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República promovió proceso penal en su contra por el delito de "violación a la confidencialidad de la palabra" al haber hecho pública a través de la radio una grabación que sostuvo con él, sin embargo la causa fue sobreeséda el 13 de abril de 2004.

9. Asimismo, indicó que el 22 de agosto de 2001 el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República solicitó al Viceministro de Trabajo y de Seguridad Social la disolución del Sindicato, con base en documentos en los que supuestamente constaba la renuncia de 31 de sus integrantes, sin que el Sindicato tuviera constancia original de las supuestas renunciaciones. Expresó que el Ministro de Justicia y Trabajo inició un proceso de cancelación de personería del Sindicato ante un juzgado de trabajo. Informó que contra dicha solicitud, en su calidad de Secretario General del Sindicato, presentó un incidente de perención de la instancia, conforme al cual el Juzgado de Primera Instancia en lo Laboral del Primer Turno declaró la perención de la instancia el 8 de octubre de 2002 sin que hubiera sido disuelto el Sindicato.

B. Estado

10. El Estado expresó que el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República, conforme al artículo 4º, incisos a), j) y k) del Decreto No. 7208 del 28 de septiembre de 1990, vigente al momento de los hechos, dispuso la reubicación de la oficina administrativa de la Ayudantía del Gabinete Militar de la Presidencia de la República, la cual estaba situada en el mismo espacio físico que la oficina del Ayudante General. Afirmó que dicha oficina, a su vez, se encontraba en la antesala del despacho del Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. El Estado alegó que lo que incomodó a la presunta víctima fue la reubicación de su oficina, negándose a acudir a la nueva ubicación bajo el argumento de que para ello era necesario haberse dictado una orden judicial.

11. El Estado alegó que, dado que la presunta víctima no acudía a su nueva oficina, fue abierto un sumario administrativo en su contra, el cual culminó con el Decreto del Poder Ejecutivo No. 15.373 del 19 de noviembre de 2001, mediante el cual fue destituido del cargo que ocupaba. Afirmó que contra dicho decreto, la presunta víctima presentó un recurso de nulidad el cual conoció la Primera Sala del Tribunal de Cuentas de Asunción competente en materia contencioso-administrativa.

12. Informó que dentro del marco del proceso contencioso administrativo, a la presunta víctima le fue concedida la suspensión de los efectos del Decreto No. 15.373 hasta que fuera resuelto lo relativo a la nulidad a través de un auto interlocutorio de fecha 28 de diciembre de 2001. Afirmó que conforme a la suspensión, la presunta víctima debía ser reincorporada en sus funciones, por lo que fue repuesta y ubicada en la Secretaría del Ambiente, dependiente de la Presidencia de la República. Al respecto, alegó que la presunta víctima nunca cuestionó ante las autoridades judiciales su incorporación con carácter de "comisión" a la Secretaría del Ambiente, por lo que se presumía su conformidad.

13. Asimismo, alegó que el 28 de junio de 2010 el Tribunal resolvió la acción contencioso-administrativa, confirmando el Decreto No. 15.373 y cesando los efectos del auto interlocutorio que concedió la suspensión. El Estado afirmó que la presunta víctima apeló dicha sentencia y que el 22 de mayo de 2015 la Corte Suprema de Justicia denegó dicho recurso, ante la omisión de ciertos requisitos para su presentación. Refirió que durante el proceso judicial, el señor Cañete solicitó al programa de retiro voluntario impulsado por el gobierno y que en este contexto fue indemnizado, por lo que no subsisten los motivos de la petición.

14. Respecto a la cancelación de personería del Sindicato, el Estado sostuvo que, dada la renuncia de diversos miembros, éste quedó prácticamente sin integrantes, por lo que el Jefe del Gabinete Militar solicitó al Ministerio de Justicia y Trabajo la cancelación de la personería del gremio. Afirmó que el Ministerio de Justicia y Trabajo promovió acción judicial y que el tribunal competente declaró la perención de la instancia mediante auto interlocutorio del 8 de octubre de 2002.

15. El Estado alegó que a raíz de la difusión de grabaciones de conversaciones del Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República se le siguió a la presunta víctima una causa penal por el delito de "violación de la confidencialidad de palabra", la cual fue sobreesfida de forma definitiva por auto interlocutorio del 13 de abril de 2004.

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Marco Normativo relevante

16. La Comisión toma nota que la presunta víctima fue sometida a un procedimiento disciplinario que culminó con su destitución. Al respecto, resultan relevantes la Ley 1626/2000 de la Función Pública, y el Código Laboral Paraguayo.

17. La Ley No 1626/2000 establecía en lo pertinente:

Artículo 68. Serán faltas graves las siguientes:

- a) ausencia injustificada por más de tres días continuos o cinco alternos en el mismo trimestre;
- b) abandono del cargo (...)
- h) malversación distracción, retención o desvío de bienes públicos y la comisión de los hechos punibles tipificados en el código penal contra el Estado y contra las funciones del Estado;
- i) el incumplimiento de las obligaciones de atender servicios esenciales por quienes hayan sido designados para el efecto, conforme a los artículos 130 y 131 de esta ley;
- j) nombrar o contratar funciones en transgresión a lo dispuesto en esta ley y sus reglamentos.
- k) los demás casis no previstos en esta ley, pero contemplados en el código del trabajo y las demás leyes como causas justificadas de terminación del contrato por voluntad unilateral del empleador.

Artículo 69. Serán aplicadas a las faltas graves las siguientes sanciones disciplinarias:

- a) suspensión del derecho a promoción por el período de un año;
- b) suspensión en el cargo sin goce de sueldo hasta treinta días; o,
- c) destitución o despido, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos o cinco años.

Las faltas establecidas en los incisos h), i), j), y k) del artículo anterior serán sancionadas con destitución.

Artículo 124. Queda garantizada la estabilidad del dirigente sindical prevista en la Constitución, en los casos y con las limitaciones reguladas en esta ley, rigiendo supletoriamente la legislación laboral².

18. Asimismo, el Código de Trabajo establecía:

Art. 318. Gozan de la estabilidad sindical:

- a) 11 (once) miembros titulares de la comisión directiva de cada sindicato, identificados durante el mismo acto de elección en la proporción prevista en el artículo 325 de este Código. En caso de existir más de un sindicato de empresa, el mayoritario tendrá asegurada la protección de 7 (siete) dirigentes (...)

Artículo 321. Para despedir a un trabajador protegido por la estabilidad sindical, el empleador probará previamente la existencia de justa causa imputada al mismo, o que la condición invocada de dirigente, gestor o candidato es falsa. Teniendo en cuenta la gravedad de los hechos que se imputan al trabajador el juez podrá decretar su suspensión

² Ley 1626/2000 de la Función Pública.

preventiva. En este caso el empleador deberá depositar judicialmente cada mes el salario del trabajador hasta la resolución o acuerdo definitivo³.

B. Sobre el nombramiento de la presunta víctima

19. El 17 de enero de 1982 a través de la Resolución No 4 de 1982 el Jefe de Gabinete Militar de la Presidencia de la Republica nombró a Oscar Mauricio cañete como "Funcionario de la Categoría Personal Variable o Transitorio, dependiente de la Secretaría General del Gabinete Militar de la Presidencia de la República"⁴.

20. El 4 de mayo de 1999 se formó el Sindicato de Funcionarios Civiles del Gabinete Militar de la Presidencia de la República y la presunta víctima fue designada como Secretario General⁵. Como parte de dicha función, consta que la presunta víctima presentó solicitudes para mejoramiento del acceso a seguro médico, incrementos en el salario general de los funcionarios del Gabinete Militar de la Presidencia, becas para realización de cursos de capacitación profesional y otros⁶.

21. El 17 de noviembre de 1999 el Director del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo hizo constar:

Que, obra en la Sección Relaciones Colectivas y Registro sindical, constancia de notificación a la "PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA" sobre la estabilidad de los señores: OSCAR MAURICIO CAÑETE (...), como integrantes de la Comisión Directiva del "SINDICATO DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL GABINETE MILITAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA" de conformidad al Art. 322 del Código de Trabajo.- POR TANTO, están amparados con la ESTABILIDAD SINDICAL de conformidad al Art. 318 inc "a" del Código Laboral Vigente⁷.

C. Sobre el proceso de destitución

22. El 9 de agosto de 2001 la presunta víctima denunció ante el Director General del Trabajo que el contralmirante Paredes Morales violó su derecho a la estabilidad laboral al trasladar su lugar de trabajo "que es la Ayudantía del Gabinete Militar de la Presidencia de la República, en donde asisto como Funcionario a trabajar desde hace 21 años, a una oficina que se encuentra en la parte baja de la Presidencia, llevando nuestra computador, impresora, etc. (...)"⁸.

23. El 14 de agosto de 2001 la presunta víctima hizo constar que intentó ingresar a su lugar de trabajo sin embargo un sargento militar "le indicó que a partir de la fecha no podría ingresar a su respectiva oficina por orden del Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República Contralmirante Julián Paredes Morales"⁹. En la misma fecha, la presunta víctima denunció ante la Directora General de Recursos Humanos de la Presidencia de la República y el Vice Ministro de Trabajo y Seguridad Social que estaba siendo objeto de persecución personal y sindical por el Jefe del Gabinete Militar Julián Paredes Morales¹⁰. Ante este último,

³ Código del Trabajo de Paraguay.
⁴ Anexo 1. Resolución 04/82 del Gabinete militar de la Republica del 17 de enero de 12982. Anexo al escrito de la parte peticionaria del 28 de noviembre de 2001.
⁵ Anexo 2. Acta Constitutiva del Sindicato de Funcionarios Civiles del Gabinete Militar de la Presidencia de la República de 4 de mayo de 1999. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.
⁶ Anexo 3. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete al General de División Mario V Gómez de la Fuente de 19 de enero de 2002. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011; Anexo 4. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete al Jefe de Gabinete Militar de la Presidencia de la República de 26 de junio de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011; Anexo 5. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete a Nicolas Donato Dago Gliano de 27 de marzo de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.
⁷ Anexo 6. Constancia del Director del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay de 17 de noviembre de 1999. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.
⁸ Anexo 7. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete al Director General del Trabajo de 9 de agosto de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.
⁹ Anexo 8. Acta notarial solicitada por Oscar Mauricio Cañete de 14 de agosto de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.
¹⁰ Anexo 9. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete a la Directora General de Recursos Humanos de la Presidencia de la República de 14 de agosto de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

argumentó que los atropellos a su estabilidad sindical consisten en traslado de la Ayudantía del Gabinete Militar a la Secretaría General del mismo gabinete y alteración total de las condiciones de trabajo¹¹.

24. El 21 de agosto de 2001 la presunta víctima denunció ante un Senador de la Cámara de Senadores, que se encontraba siendo objeto de persecución sindical. Al respecto refirió que:

(...) Esta constante persecución es realizada por el Contraalmirante Julián Paredes Morales, Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. Siendo la persecución más importante que se puede nombrar, persecución laboral a la señora María Gloria López, socia de este Sindicato, a quien sin causa justificada le iniciaron un sumario administrativo, que en este momento se encuentra en el Tribunal de Cuentas. El siguiente, el día 9 de agosto del corriente, sin previo aviso alguno a ninguno de los funcionarios de la Ayudantía del Gabinete Militar, donde yo presto servicio, nuestros elementos de trabajo (computadoras, impresoras, escritorios) con ayuda de soldados cumpliendo una orden del señor Contraalmirante, fueron trasladados violentamente a la Secretaría General del Gabinete Militar, dejando en su lugar sillones, razón por la cual los días jueves 9 y viernes 10, de agosto del corriente, tuve que quedarme sentado en uno de los sillones para no abandonar mi trabajo, de acuerdo a la estabilidad sindical que poseo¹².

25. La parte peticionaria proporcionó una transcripción que realizó de una conversación telefónica con el Contraalmirante Julián Paredes, donde consta que este le indicó en la parte pertinente:

CALTE: sigo pensando que el sindicato hay que quemar.

Cañete: no, no hay que quemar

CALTE: LA SINDICATO REHAPY AERA, el sindicato es un problema para todo el mundo, yo te juro por Dios, que no nací para trabajar con Sindicatos¹³.

26. El 22 de agosto de 2001 el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República Julián Paredes Morales solicitó la disolución del Sindicato de Funcionarios Civiles del Gabinete Militar de la Presidencia de la República en razón de que "de los 36 (treinta y seis) asociados que pertenecían a dicho sindicato, 31 (treinta y uno) de ellos han presentado sus renuncias indeclinables, de manera voluntaria y alegando razones particulares" (...) ¹⁴.

27. A partir del 22 de agosto de 2001 la presunta víctima presentó una serie de denuncias ante distintas instancias sobre afectaciones a su estabilidad laboral y estabilidad sindical¹⁵.

28. El 27 de agosto de 2001 el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República, Julián Paredes Morales ordenó instruir sumario administrativo a la presunta víctima y nombró a Roberto Salomón Nunes como Juez Instructor. En dicha decisión refirió que:

(...) los informes elevados por el Ayudante General de Jefatura de este Gabinete Militar, de fechas 13, 16, 20 y 24 de agosto de 2001, en los que se comunica la reiterada ausencia a su lugar de trabajo desde el día 9 de agosto del corriente año hasta esta fecha, por parte del funcionario Oscar Mauricio Cañete encontrándose sin embargo, su tarjeta de asistencia diaria, marcada durante todos estos días. (...)

¹¹ Anexo 10. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete al Vice Ministro de Trabajo y Seguridad Social de 14 de agosto de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

¹² Anexo 11. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete al Senador Juan Roque Galeano de 21 de agosto de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

¹³ Anexo 12. Transcripción de conversación telefónica entre Oscar Mauricio Cañete y el Contraalmirante Julián Paredes realizada por la presunta víctima. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

¹⁴ Anexo 13. Solicitud del Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República al Vice Ministro de Trabajo y Seguridad Social de 22 de agosto de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

¹⁵ Anexo 14. Denuncia de Oscar Mauricio Cañete ante el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación de 22 de agosto de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011 y siguientes.

Que la supuesta ausencia injustificada y el abandono de cargo, constituirían faltas previstas y sancionadas por el artículo 68 inciso a) y b) de la Ley Nro. 1626/00 "De la Función Pública", correspondiendo su investigación a fin de deslindar responsabilidades"¹⁶.

29. El 31 de octubre de 2001 la presunta víctima solicitó al Secretario General del Gabinete Militar dejar sin efecto la solicitud de disolución del sindicato que preside, realizada por el Jefe del Gabinete Militar. Al respecto, alegó que "cualquier pedido de disolución, expulsión y exclusión de socios es competencia absoluta de la Junta Directiva"¹⁷. Según informaron las partes, la solicitud de disolución del sindicato no prosperó, por "perención de la instancia en la jurisdicción laboral"¹⁸.

30. La Comisión no cuenta con la decisión final en el marco del procedimiento sumario, sin embargo según informó la presunta víctima, el 16 de noviembre de 2001 el Juez a cargo recomendó su destitución del cargo, por abandono del mismo¹⁹.

1. Decisión de destitución

31. El 19 de noviembre de 2001 mediante Decreto de la Presidencia de la República se destituyó a la presunta víctima de su cargo de funcionario del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. En dicho Decreto se expresó :

Que en el sumario administrativo, se han realizado todos los trámites y diligencias tendientes a la averiguación de los hechos denunciados, habiendo el funcionario sumariado tenido plena participación en el mismo, personalmente y a través de sus representantes convencionales.

Que finalizados los trámites, el Juez sumariante concluyó que el funcionario sumariado Oscar Mauricio Cañete ha incurrido en las causales previstas en los incisos a) y b) del artículo 68 de la Ley 1626/2000, por lo que corresponde aplicar la sanción prevista en el inciso c) del artículo 69 de la citada Ley, destitución del cargo.

POR TANTO, en ejercicio de sus facultades constitucionales

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY DECRETA:

Art.1-Destituyase al funcionario del Gabinete Militar de la Presidencia de la República Oscar Mauricio Cañete, conforme a los fundamentos expuestos en el sumario administrativo realizado²⁰.

2. Demanda y solicitud de medida cautelar

32. El 29 de noviembre de 2001 la presunta víctima presentó una demanda contenciosa administrativa contra el Decreto 15.373 por medio del cual se le destituyó, ante el Tribunal de Cuentas, 1era Sala. Expresó que la orden emitida y firmada por el Contralmirante Julián Paredes Morales para la instrucción del sumario administrativo en su contra, tenía la intención de perjudicarlo, ya que como Secretario General del Sindicato luchó por la reivindicación de los derechos de todos los funcionarios, razón por la cual este se ha contrariado con su persona²¹.

¹⁶ Anexo 15. Instrucción de sumario administrativo contra la presunta víctima de 27 de agosto de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 22 de abril de 2001.

¹⁷ Anexo 16. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete al Secretario General del Gabinete Militar de 31 de octubre de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

¹⁸ Escrito del Estado de 4 de julio de 2011.

¹⁹ Escrito de observaciones de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2001.

²⁰ Anexo 17. Decreto 15373 del Presidente de la República del Paraguay de 19 de noviembre de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de julio de 2015.

²¹ Anexo 18. Demanda contenciosa administrativa presentada por la presunta víctima ante el Tribunal de Cuentas, 1era Sala el 29 de noviembre de 2001. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

33. El 1 de diciembre de 2001 la presunta víctima promovió un incidente de medida cautelar, solicitando la reincorporación a su cargo hasta que se dicte sentencia definitiva en el juicio. Al respecto, indicó que "la Presidencia de la República, ha omitido recurrir al procedimiento previsto en los Arts. 317 y 321 del Código Laboral" que procedería por su garantía de estabilidad sindical²².
34. El 28 de diciembre de 2001 el Tribunal de Cuentas, Primera Sala otorgó la medida cautelar solicitada y ordenó la suspensión del acto de destitución "mientras duren las circunstancias que lo fundamentan"²³. Al respecto consideró:
- (...) ha quedado demostrado de manera fehaciente la calidad de dirigente sindical del actor de esta demanda.
Que, la calidad de dirigente sindical trae aparejada la estabilidad sindical, en tanto y cuando siga vigente la Resolución Vice Ministerial que reconoció el gremio sindical. (...)
- Que, el Decreto 15.373 del 19 de noviembre de 2001 destituyó al funcionario Oscar Mauricio Cañete por haber incurrido en las causales previstas en los incisos a) y b) del artículo 8 de la Ley 1626 del 2000 (ausencia injustificada por más de tres días y abandono del cargo)
- (...) Que, así como la calidad de dirigente sindical no otorga impunidad como empleado, ni constituye una protección para incumplir deberes, una resolución de separación del cargo tampoco puede dividir la condición de empleado de la de dirigente, porque ambas están reunidas en una misma persona (...)²⁴.
35. El 3 de enero de 2002 el Gabinete Militar de la Presidencia de la República, siguiendo las órdenes del Auto No 1431 del 28 de diciembre de 2001 expedido por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, ordenó a través de la Resolución 2 de 2002, lo siguiente:
- COMISIONAR al funcionario OSCAR MAURICIO CAÑETE, del Gabinete Militar de la Presidencia de la República a la Secretaría del Medio Ambiente de la Presidencia de la República, por razones de mejor servicios, con su misma categoría y desempeñando las mismas funciones, en virtud al considerando de la presente Resolución²⁵.
36. El 25 de febrero de 2002 el Estado contestó a la demanda presentada por la presunta víctima. Argumentó que la reubicación de la oficina del señor Cañete "no cambió en nada la situación de los funcionarios que la ocupan, en cuanto a sus funciones, la comodidad, equipamiento, elementos de trabajo y otros" (...) "es obvio de que para la reubicación de una oficina no se requiere de sumario administrativo ni dictamen de juez competente"²⁶.
37. El 5 de noviembre de 2002 Oscar Mauricio Cañete comunicó a la Secretaría de Ambiente que "hasta la fecha a pesar de nota y reiteraciones verbales no se ha cumplido dicha Resolución mencionada más arriba, no teniendo hasta la fecha ninguna labor que desempeñar y lugar donde permanecer (...)"²⁷. Según información disponible la presunta víctima estuvo designada en la Secretaría de Ambiente al menos hasta el 31 de diciembre de 2009²⁸.

²² Anexo 19. Solicitud de medida cautelar de Oscar Mauricio Cañete. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

²³ Anexo 20. Auto que otorga medida cautelar a Oscar Mauricio Cañete. Anexo al escrito de la parte peticionaria del 27 de julio de 2015.

²⁴ Anexo 20. Auto que otorga medida cautelar a Oscar Mauricio Cañete. Anexo al escrito de la parte peticionaria del 27 de julio de 2015.

²⁵ Anexo 21. Resolución 02/02 del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. Anexo al escrito de la parte peticionaria del 22 de abril de 2002.

²⁶ Anexo 22. Contestación de demanda de 25 de febrero de 2002. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

²⁷ Anexo 23. Comunicación de Oscar Mauricio Cañete a la Secretaría de Ambiente de 5 de noviembre de 2002. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

²⁸ Anexo 24. Resolución 3/09 del Jefe Interino del Gabinete Militar de 19 de enero de 2009. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

3. Sentencia de primera instancia

38. El 28 de junio de 2010 el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, declaró sin lugar la demanda presentada por la presunta víctima, y en consecuencia, ordenó dejar sin efecto la medida cautelar otorgada previamente y confirmar el acto administrativo impugnado. En esta decisión el Tribunal afirmó lo siguiente:

Que la administración en este caso el Poder Ejecutivo no viola ni transgrede siquiera la libertad sindical del señor OSCAR MAURICIO CAÑETE, al trasladarlo de dependencia, con las especificaciones del caso, es más, es la actitud de insubordinación del señor Oscar Mauricio Cañete la que quedó reflejada en este caso ya que, si sus superiores decidieron trasladarlo conforme lo establece la ley, el debió acatar dicha decisión que le fuera impuesta, pero no lo hizo, pese a que su empleador, por así decirlo, no violó ninguno de sus derechos como funcionario de dicha dependencia, pues, no fue disminuido ni su salario ni su categoría, donde el actor pueda desenvolverse y brindar mejor servicio y apoyo a la dependencia asignada, ni tampoco fue lesionada su condición de dirigente sindical.

Que la Ley N° 1626 del 200 De la Función Pública en su artículo 37 habla sobre el traslado de funciones con la misma remuneración y en su artículo 38 en cuanto a la distancia, que es donde tiene que haber previo acuerdo con el funcionario, pero cuando es otra dependencia dentro del radio de alcance que se venía desempeñando la administración tiene la potestad de trasladar por razones de mejor servicio, y en este caso va mas allá, por el mejor relacionamiento humano dentro de la dependencia, dado los roces que de público conocimiento se hicieron entre superior y subordinado.

(...) el aludido funcionario, en una actitud de total abuso del fuero sindical, pretendió escudarse en ellos para alzarse contra sus superiores, generando desde ese momento un ambiente poco propicio para la buena marcha institucional. El fuero sindical no constituye una patente de curso, un instrumento en blanco para generar mala conducta y otras actitudes que descomponen el ambiente laboral y que llegado el caso pueden generar conflictos mayores, ni está tampoco para erigir a la clase dirigente en unos intocables y que por ese motivo está más allá del bien y del mal. Por el contrario, la garantía del fuero sindical debe ser usada de manera responsable y no como fuente de ilegítimos privilegios²⁹.

39. Por medio de Resolución 236/10 el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República aceptó la renuncia de la presunta víctima y otros, "a fin de acogerse al Programa de Retiro Voluntario"³⁰.

40. El 4 de agosto de 2011 el Director General de Jubilaciones y Pensiones determinó:

Art.1. Acordar jubilación al Señor Oscar Mauricio Cañete (...) en la suma mensual de GUARANÍES UN MILLÓN DIECISIETE MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS (Gs. 1.017.926.-) en mérito a los veinticinco años y ocho meses de servicios prestados (...)³¹.

4. Recurso de nulidad

41. Según información disponible, con posterioridad la presunta víctima presentó un recurso de nulidad.

42. El 22 de mayo de 2015 la Corte Suprema de Justicia declaró sin lugar el recurso de nulidad, y desierto el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia No 49 de 28 de junio de 2010. En dicha decisión se razonó que:

(...) A la primera cuestión planteada la Doctora Pucheta de Correa dijo: De la lectura del escrito de expresión de agravios se observa que el recurrente no ha fundado en forma expresa el recurso de nulidad (...) se observa que el señor Oscar Mauricio Cañete, bajo patrocinio de abogado, en su escrito de expresión de agravios, se limitó a divagar sobre la aplicación de artículos de la Ley 1626/00 en cuanto a su destitución, sin siquiera mencionar o afirmar si existe alguna falta de congruencia en el acuerdo y sentencia apelado, o algún error material o de interpretación (...) como la actividad enjuiciadora se llevó

²⁹ Anexo 25. Fallo N°49 del Tribunal de Cuentas, Primera Sala.

³⁰ Anexo 26. Resolución 236/10 del Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

³¹ Anexo 27. Resolución DGJP No. 1194/11 de 4 de agosto de 2011. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 26 de septiembre de 2013.

a cabo adecuadamente, la mera discrepancia con las conclusiones a las que arribó el Tribunal basado en una contrariedad de fundamentos del Acuerdo y Sentencia Apelado, indicado en el memorial de agravios, resulta insuficiente para producir la apertura jurisdiccional de la alzada (...).

A su turno el Dr. Torres Kirmser manifiesta: (...) la sanción de destitución en el cargo fue realizada conforme al procedimiento establecido en el art.43 de la Ley de la Función Pública (...) el hecho de que un funcionario o empleado público cuente con tales fueros (sindicales) no implica que no pueda ser sancionado con justa causa, conforme se desprende del art. 124 de la Ley 1626/00, y el art. 317 del Código Laboral cuya aplicación es supletoria. (...)³².

Por último, el Recurrente también cuestionó que la sanción que le fuera impuesta -Destitución- no se encuentra prevista para las faltas que le fueron atribuidas. De la lectura de los artículos transcritos surge claramente que los hechos tipificados en los incs a) y b), como faltas graves, podrán ser pasibles de las sanciones previstas dentro del art. 69, entre los cuales se encuentra la destitución en el cargo, no así para las faltas tipificadas en los incs. h), i), j) y k), que una vez comprobadas, deberán ser sancionadas únicamente con la destitución, no pudiendo aplicárseles otro tipo de sanción³³.

5. **Proceso penal por el delito de confidencialidad de la palabra**

43. Según información disponible, la parte peticionaria divulgó por medios radiales grabaciones de conversaciones que sostuvo con el Contralamirante Paredes Morales. Como consecuencia de lo anterior, se le inició un proceso penal por el delito de confidencialidad de la palabra.

44. En el marco de dicho proceso, el 13 de febrero de 2003 se decretó sobreseimiento provisional de la causa, y el 13 de abril de 2004 el Juez Penal a cargo del caso decretó el sobreseimiento definitivo de la causa. Al respecto razonó que:

Considera esta Magistratura, que ya el Ministerio Público, al momento de acusar o requerir, no ha logrado reunir suficientes elementos de convicción para solicitar la apertura a juicio, situación esta compartida por el Juzgado en su oportunidad (...) La acción penal se extinguirá: cuando, luego de resuelto el sobreseimiento provisional, no se ordene la reapertura de la causa y la persecución de la investigación dentro del plazo de un año³⁴.

IV. DETERMINACIONES DE DERECHO

A. Cuestión previa

45. Antes de entrar en el análisis de derecho, la Comisión considera pertinente aclarar que si bien en la etapa de admisibilidad se incluyó como posible derecho afectado el derecho a la libertad de asociación establecido en el artículo 16 de la Convención Americana, tras la revisión del expediente la CIDH considera que no cuenta con suficientes elementos para efectuar un pronunciamiento de fondo al respecto. Así, si bien el señor Cañete alegó que el traslado de su lugar físico de trabajo constituyó una represalia por su actividad sindical, la Comisión no cuenta con suficientes elementos indiciarios o de contexto que le permitan inferir que dicha decisión, que no fue una destitución, por su naturaleza, constituyó la represalia que indica el peticionario. Por otra parte, la CIDH observa que la decisión propiamente de destitución, se dio como consecuencia de la supuesta falta al lugar de trabajo y abandono del cargo. Si bien existe una controversia fáctica sobre si efectivamente el señor Cañete incurrió en estas faltas, lo cierto es que en la práctica, debido a la medida cautelar dictada, pudo seguir trabajando y no se cuenta con información de que su actividad sindical hubiera sido efectivamente perjudicada tras su reincorporación debido a la medida cautelar. Luego el señor Cañete se acogió a un programa de retiro voluntario con una indemnización, de manera que la decisión judicial que confirmó su destitución años después, tampoco habría tenido impacto concreto en su situación laboral ni

³² Anexo 28. Acuerdo y Sentencia número 352 de la Corte Suprema de Justicia de 22 de mayo de 2015. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de julio de 2015.

³³ Anexo 28. Acuerdo y Sentencia número 352 de la Corte Suprema de Justicia de 22 de mayo de 2015. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de julio de 2015.

³⁴ Anexo 29. Decisión de sobreseimiento definitivo de 13 de abril de 2004. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 27 de agosto de 2011.

actividad sindical. Por último, la CIDH nota que si bien hubo un intento de disolución del sindicato, este hecho tampoco se habría materializado.

46. En estas circunstancias, la CIDH realizará su análisis respecto de los derechos a las garantías judiciales, legalidad y protección judicial tanto en el marco del proceso sancionatorio como de la demanda de nulidad interpuesta por el señor Cañete.

B. Consideraciones generales sobre las garantías aplicables a los procesos administrativos sancionatorios

47. La Comisión recuerda que ambos órganos del sistema interamericano han indicado que las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana, no se limitan a procesos penales, sino que aplican a procesos de otra naturaleza³⁵. Específicamente, cuando se trata de procesos sancionatorios, ambos órganos han indicado que aplican, análogamente, las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana³⁶, además de las establecidas en el artículo 8.1 del mismo instrumento, aplicables a procesos de determinación de derechos. Igualmente, el principio de legalidad es aplicable a los procesos disciplinarios que son "una expresión del poder punitivo del Estado" puesto que implican un menoscabo o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita³⁷.

48. Conforme a lo anterior, para la determinación de cuáles son las garantías que el Estado tenía la obligación de otorgar en el caso concreto, resulta necesario hacer referencia al carácter del proceso en cuestión. En el presente caso la presunta víctima fue destituida de su cargo de funcionario del Gabinete Militar de la Presidencia de la República por supuestamente incurrir en faltas de carácter disciplinario. En este sentido, la Comisión considera que se trató de un procedimiento de carácter sancionatorio que involucró el poder punitivo del Estado y, por lo tanto, las garantías aplicables incluyen de manera análoga las aplicables a un proceso penal.

C. La independencia e imparcialidad de la autoridad disciplinaria³⁸

49. La CIDH recuerda que las garantías de independencia, competencia e imparcialidad deben ser satisfechas por las autoridades que tengan a su conocimiento los procesos disciplinarios, al constituir una función materialmente jurisdiccional y un presupuesto esencial del debido proceso, con independencia de que la autoridad disciplinaria no sea formalmente un tribunal³⁹.

50. Con respecto a la imparcialidad de la autoridad disciplinaria, la CIDH ha señalado que esta exige que la autoridad que interviene se aproxime a los hechos careciendo, de manera subjetiva de todo prejuicio y, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la

³⁵ CIDH, Informe No. 65/11, Caso 12.600, Fondo, Hugo Quintana Coello y otros "Magistrados de la Corte Suprema de Justicia", Ecuador, 31 de marzo de 2011, párr. 102; Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 126-127; Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 69-70; y Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 111.

³⁶ CIDH. El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. 7 de septiembre de 2007, párrs. 98-123; y Caso No. 12.828, Informe 112/12, Marcel Granier y otros, Venezuela, Fondo, 9 de noviembre de 2012, párr. 188; Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 126-127.

³⁷ CIDH, Informe No 99/11, Caso 12.597, Informe de Fondo, Miguel Camba Campos y otros "Vocales del Tribunal Constitucional", Ecuador, 22 de julio de 2011, párr.94; 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, párr. 257 y Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 89. Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106 y 108.

³⁸ El artículo 8.1 de la Convención Americana establece que 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.

³⁹ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 188.

comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad⁴⁰. La imparcialidad del tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia⁴¹. La Corte Europea ha explicado que la imparcialidad personal o subjetiva se presume a menos que exista prueba en contrario. Por su parte, la denominada prueba objetiva consiste en determinar si la autoridad que realizó las funciones jurisdiccionales proporcionó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona⁴².

51. En el presente caso, la presunta víctima denunció en distintas ocasiones que el proceso promovido en su contra, constituía una represalia del Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República por su trabajo promoviendo derechos laborales como Secretario General del Sindicato de Funcionarios Civiles del Gabinete Militar de la Presidencia de la República. De la información disponible en el expediente, la CIDH considera que no cuenta con suficientes elementos para analizar si el proceso disciplinario contra la presunta víctima constituyó una desviación de poder, esto es, que el proceso disciplinario tenía el objetivo de imponer una sanción implícita con una finalidad distinta de aquellas para las que ha sido previsto por la ley, sin embargo existen una serie de indicios que demuestran que por su relación con la presunta víctima, el Jefe del Gabinete Militar se encontraba involucrado en la controversia, por lo cual no debió tener participación en el proceso disciplinario en su contra. En particular:

- La presunta víctima denunció en diversas ocasiones que estaba siendo objeto de persecución "personal y sindical" por el Jefe del Gabinete Militar.
- Consta una conversación entre la presunta víctima y el Jefe del Gabinete Militar en la que este último le indicó que "el sindicato hay que quemar" y que "no nació para trabajar con sindicatos".
- En agosto de 2001 el Jefe del Gabinete Militar solicitó la disolución del Sindicato de Funcionarios Civiles del Gabinete Militar de la Presidencia, tomando en cuenta que 36 de sus miembros han presentado sus renuncias.
- En la sentencia de primera instancia se hizo constar que eran de público conocimiento los roces entre superior y subordinado, es decir entre la presunta víctima y el Jefe del Gabinete Militar.

52. La Comisión considera que en estas condiciones, la participación del Jefe del Gabinete Militar en el procedimiento disciplinario, al ordenar instruir un sumario administrativo en contra de la presunta víctima y designar un juez instructor para el procedimiento, constituyó una violación a la garantía de imparcialidad por cuanto este se encontraba involucrado en la controversia. La Comisión observa que el Estado no aportó información sobre la forma de designación del juez instructor, que permitiera acreditar que este estaba revestido de las garantías de independencia requeridas a una autoridad disciplinaria.

53. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que el Estado paraguayo violó los derechos establecidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de Oscar Mauricio Cañete.

⁴⁰ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 200.

⁴¹ CIDH, Informe No. 103/13, Caso 12.816, Fondo, Adán Guillermo Lopez Lone y otros, Honduras, 5 de noviembre de 2013, párr.136.

⁴² CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 200.

D. El derecho a contar con decisiones debidamente motivadas⁴³ y el principio de legalidad⁴⁴

54. El principio de legalidad reconocido en el artículo 9 de la Convención preside la actuación de los órganos del Estado cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo⁴⁵. Dicho principio es aplicable a los procesos disciplinarios en cuanto estos son “una expresión del poder punitivo del Estado” puesto que implican un menoscabo o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita⁴⁶.

55. La Comisión ha indicado que el cumplimiento del principio de legalidad permite a las personas determinar efectivamente su conducta de acuerdo con la ley⁴⁷. Según ha afirmado la CIDH, “el principio de legalidad tiene un desarrollo específico en la tipicidad, la cual garantiza, por un lado, la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca cuáles comportamientos son sancionados y, por otro, protege la seguridad jurídica”⁴⁸. Al evaluar si la conducta de un defensor o defensora amerita una sanción, las y los operadores de justicia deben examinar si existe una causa de justificación como el legítimo ejercicio de un derecho o un estado de necesidad justificante⁴⁹.

56. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver⁵⁰. Sin embargo, debe ser previsible “sea porque está expresa y claramente establecida en la ley (...) 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”⁵¹. La Comisión estima que el principio de legalidad en materia disciplinaria también se extiende al tipo de sanciones disciplinarias que se pueden imponer a un servidor público por lo que el marco jurídico disciplinario debe incluir una gradualidad en la sanciones en función de la gravedad de la falta, que pueden comprender amonestación, suspensión, sanción económica, o destitución⁵².

57. Por su parte, respecto del deber de motivación, ésta se traduce en la “justificación razonada” que permite al juzgador llegar a una conclusión⁵³. Dicha garantía guarda relación intrínseca con el principio de legalidad, pues partiendo de que las causales disciplinarias deben estar establecidas en el marco normativo del Estado conforme a los estándares antes descritos, la argumentación de un fallo debe permitir conocer “cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión”⁵⁴, lo que se extiende a la determinación de la sanción a imponer. En ese sentido, es la motivación de la decisión

⁴³ El artículo 8.1 de la Convención Americana establece que 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.

⁴⁴ El artículo 9 de la Convención Americana establece que 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.

⁴⁵ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/Doc.49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 253.

⁴⁶ 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, párr. 257 y Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 89. Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106 y 108.

⁴⁷ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 225, y Resumen Ejecutivo, párr. 17.

⁴⁸ CIDH, Demanda y alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso De la Cruz Flores v. Perú; referidos en: Corte IDH, Caso De la Cruz Flores v. Perú, sentencia del 18 de noviembre de 2004 (fondo, reparaciones y costas), Serie C. No. 115, párr. 74.

⁴⁹ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/15, 31 de diciembre de 2015, párr.261.

⁵⁰ 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, párr. 257.

⁵¹ 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, párr. 259.

⁵² 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, párr.199.

⁵³ Corte IDH, Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de Mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 87.

⁵⁴ CIDH, Informe No. 103/13, Caso 12.816, Informe de Fondo, Adán Guillermo Lopez Lone y otros, Honduras, párr.145.

sancionatoria la que permite entender la manera en que los hechos que sustentaron el procedimiento, se adecuan o caen dentro del ámbito de las causales invocadas. Sobre este punto, en el caso *De la Cruz Flores vs. Perú*, la Corte resaltó la necesidad de que en toda decisión sancionatoria exista un vínculo entre la conducta imputada a la persona y la disposición en la cual se basa la decisión⁵⁵. Igualmente, en el caso *Lopez Lone vs. Honduras*, la Corte Interamericana indicó que ante el uso de tipos disciplinarios abiertos o indeterminados, la motivación al momento de su aplicación es fundamental, pues corresponde al juzgador disciplinario, interpretar dichas normas respetando el principio de legalidad y observando la mayor rigurosidad para verificar la existencia de la conducta sancionable⁵⁶.

58. La Corte Interamericana ha establecido que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso⁵⁷. Tanto la Comisión como la Corte han indicado que el deber de motivación “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 a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”⁵⁸.

59. En el presente caso, la Comisión subraya que la decisión de destitución de la Presidencia de la República carece de motivación, limitándose a indicar que en el sumario administrativo se concluyó que la presunta víctima incurrió en las faltas contenidas en las literales a) y b) del artículo 68 de la Ley 1626/2000 referidas respectivamente a la ausencia injustificada por más de tres días continuos o cinco alternos en el mismo trimestre y el abandono del cargo.

60. En dicha decisión, no se expresaron las razones por las que procedía aplicar la sanción de destitución del cargo. Lo anterior resultaba de particular relevancia, tomando en cuenta que el texto de la Ley 1626/2000 estipulaba que serán aplicables a las faltas graves las sanciones de suspensión del derecho a promoción por el período de un año, suspensión en el cargo sin goce de sueldo hasta treinta días o destitución o despido, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos o cinco años, y establecía expresamente que las faltas establecidas en los incisos h), i) j), y k) del artículo anterior serán sancionadas con destitución. Sin embargo, no establecía la sanción que correspondía específicamente a las faltas contempladas en las literales a y b del artículo 68 de la norma.

61. La CIDH toma nota que la Corte Suprema de Justicia, al denegar el recurso de nulidad tampoco motivó las razones por las que en el presente caso correspondía aplicar la sanción de destitución. Dicho tribunal se limitó a interpretar respecto de la sanción que las literales a) y b) por ser faltas graves, pueden ser pasibles de las sanciones previstas dentro del artículo 69, entre las cuales se encuentra la destitución, y que la referencia en la ley respecto a que las faltas establecidas en los incisos h), i), j) y k) serán sancionadas con destitución implica que, una vez comprobadas, deberán ser sancionadas únicamente con destitución, pero no que la destitución no puede aplicar a las otras causales, sugiriendo que la autoridad sancionatoria tenía un amplio margen de discrecionalidad para aplicar cualquiera de las sanciones previstas en la norma, sin exigencia de motivación sobre la procedencia de aplicar en un caso concreto la sanción más severa, esto es, la destitución.

62. Por otra parte, la CIDH subraya que a lo largo del proceso, al momento de analizar la adecuación de la conducta de la presunta víctima con las causales establecidas en las literales a) y b) de la Ley 1626/2000, las autoridades no analizaron que esta si se presentó a su lugar de trabajo, sin embargo se rehusó a aceptar el traslado de su oficina a un nuevo espacio físico, por considerar que su derecho a la estabilidad sindical prohibía el mismo. Sin entrar a emitir una opinión sobre este planteamiento del señor Cañete, la Comisión estima que las autoridades disciplinarias debían motivar el efecto de esta acción, al momento de evaluar las causales disciplinarias aplicables así como la tipicidad de las conductas de la presunta víctima, tomando en cuenta que

⁵⁵ Corte IDH. Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 84.

⁵⁶ 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, párr. 271.

⁵⁷ Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 118.

⁵⁸ Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.118.

en la práctica el señor Cañete sí se presentó a sus labores pero omitió trasladarse a la oficina a la que fue designada enmarcando dicha acción en el ejercicio de un derecho, lo cual puede o no obrar como una causal de justificación, aspecto que debió ser dilucidado por las autoridades internas mediante una motivación suficiente.

63. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que el Estado paraguayo violó los derechos establecidos en los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de Oscar Mauricio Cañete.

E. El derecho al plazo razonable y a la protección judicial⁵⁹

64. La CIDH recuerda que el Estado está en la obligación general de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1). Para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto legalmente sino que debe ser realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, y proveer lo necesario para remediarla⁶⁰. Al evaluar la efectividad de los recursos debe examinarse si las decisiones en los procesos judiciales han contribuido efectivamente a poner fin a una situación violatoria de derechos, a asegurar la no repetición de los actos lesivos y a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención⁶¹.

65. La Comisión recuerda que para efectos de determinar la razonabilidad del plazo, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado cuatro elementos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso⁶².

66. En el presente caso la Comisión toma nota que la presunta víctima fue destituida de su cargo el 19 de noviembre de 2001, ante lo cual interpuso una demanda contencioso administrativa ante el Tribunal de Cuentas, 1era Sala. Si bien el 28 de diciembre de 2001 a través de una medida cautelar, dicho Tribunal suspendió el acto de destitución hasta tomar una decisión definitiva, la sentencia de primera instancia que declaró sin lugar la demanda fue tomada hasta el 28 de junio de 2010, esto es, más de 8 años después de interpuesta la demanda. Por otra parte, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que denegó el recurso de nulidad y apelación fue expedida el 22 de mayo de 2015, es decir más de 13 años después de interpuesta la demanda inicial.

67. La CIDH analizará a continuación si el plazo de todo el proceso tras la demanda contencioso administrativa es consistente con la garantía del plazo razonable, tomando en cuenta los elementos referidos con anterioridad. En cuanto al primer elemento, la CIDH subraya que el asunto no revestía particular complejidad ni contemplaba dificultades jurídicas o probatorias, pues consistía esencialmente en revisar la posibilidad de imponer la sanción de destitución por faltas disciplinarias a una persona que contaba con fuero sindical. Por otra parte, en cuanto a la actividad procesal de la presunta víctima y la conducta de las autoridades judiciales, la Comisión toma nota que la presunta víctima hizo uso de los recursos disponibles. Con respecto a la conducta de las autoridades judiciales, la Comisión estima que no resulta razonable emitir decisiones en un asunto sin mayor complejidad y en el que no existía ningún tipo de obstáculos, en lapsos de

⁵⁹ El artículo 25.1 de la Convención estipula que: 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.

⁶⁰ Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158. Párr. 125; Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Párr. 61; Corte IDH, Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98. Párr. 136.

⁶¹ Corte IDH, Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párrs. 251-252.

⁶² CIDH, Informe No. 75/15, Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 28 de octubre de 2015, párr.200; Corte IDH, Caso Kawas Fernández vs Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párr.112.

8 y 13 años respectivamente. Finalmente, la CIDH considera innecesario referirse al elemento relacionado con la afectación generada en la situación jurídica de la presunta víctima.

68. Por otra parte, la CIDH destaca que ninguno de los recursos interpuestos permitió a la presunta víctima remediar las violaciones expresadas a lo largo de este informe de manera sencilla, rápida y efectiva que se originaron en el marco de su destitución del cargo de funcionario del Gabinete Militar de la Presidencia de la República.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

69. En virtud de lo indicado, la Comisión concluye que el Estado paraguayo es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Oscar Mauricio Cañete.

70. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente informe,

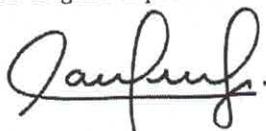
LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE PARAGUAY:

1. Reparar integralmente las violaciones de derechos declaradas en el presente informe incluyendo el pago de una compensación por el daño causado.

2. Adoptar medidas de no repetición necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares. En particular, asegurar las garantías de independencia e imparcialidad y el deber de motivación en el marco de procesos de destitución de funcionarios públicos, conforme a los estándares indicados en el presente informe. Igualmente, el Estado deberá disponer medidas para asegurar que los procesos contenciosos administrativos sean resueltos en un plazo razonable.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington D.C., USA, a los 28 días del mes de septiembre de 2019. (Firmado) Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Francisco José Eguiguren, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Paulo Abrão, Secretario Ejecutivo, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.



Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo