

OEA/Ser.L/V/II.170
Doc. 170
7 diciembre 2018
Original: español

INFORME No. 148/18
CASO 12.997
INFORME DE FONDO

SANDRA CECILIA PAVEZ PAVEZ
CHILE

Aprobado por la Comisión en su Sesión No. 2142 celebrada el 7 de diciembre de 2018
170 Período Ordinario de Sesiones

Citar como: CIDH. Informe No. 148/18. Caso 12.997. Fondo. Sandra Cecilia Pavez Pavez. Chile. 7 de diciembre de 2018.



INFORME No. 148/18
CASO 12.997
FONDO
SANDRA CECILIA PAVEZ PAVEZ
CHILE
7 de diciembre de 2018

ÍNDICE

I.	RESUMEN.....	2
II.	ALEGATOS DE LAS PARTES.....	3
	A. Parte peticionaria.....	3
	B. Estado.....	4
III.	DETERMINACIONES DE HECHO.....	5
	A. Marco normativo relevante.....	5
	B. Hechos del caso.....	5
	C. Procesos internos.....	6
	D. Información sobre afectación a la presunta víctima.....	7
IV.	ANÁLISIS DE DERECHO.....	8
	A. Derechos a las garantías judiciales, vida privada y autonomía, acceso a la función pública en condiciones de igualdad, igualdad y no discriminación, protección judicial y al trabajo (Artículos 8.1, 11.2, 23.1 c), 24, 25 y 26 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana).....	8
	1. Consideraciones sobre el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la vida privada y autonomía y la orientación sexual.....	8
	2. Consideraciones sobre el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad y el derecho al trabajo.....	10
	3. Consideraciones sobre el derecho a contar con decisiones motivadas y el derecho a la protección judicial.....	12
	4. Análisis del caso.....	13
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	16

INFORME No. 148/18
CASO 12.997
FONDO
SANDRA CECILIA PAVEZ PAVEZ
CHILE¹
 7 de diciembre de 2018

I. RESUMEN

1. El 28 de octubre de 2008 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición presentada por Sandra Cecilia Pavez Pavez, Rolando Paul Jiménez Pérez, representante legal del Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (MOVILH) y Alfredo Morgado (en adelante "la parte peticionaria")² en la cual se alega la responsabilidad internacional de Chile (en adelante "el Estado chileno", "el Estado" o "Chile") en perjuicio de Sandra Cecilia Pavez Pavez.

2. La Comisión aprobó el informe de admisibilidad No. 30/15 el 21 de julio de 2015³. El 29 de septiembre de 2015 la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa⁴. 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.

3. La parte peticionaria alegó que Sandra Pavez se desempeñó por más de 20 años como profesora de religión en una institución de educación pública, y que el 25 de julio de 2007 el vicario para la educación del Obispado de San Bernardo le revocó el certificado de idoneidad que a normativa interna requería para ejercer tal función. Indicó que tal revocatoria se basó en la orientación sexual de Sandra Pavez, por lo que fue discriminatoria y violatoria de otros derechos establecidos en la Convención. Agregó que interpuso un recurso de protección, el cual resultó inefectivo.

4. El Estado alegó que no incurrió en discriminación por orientación sexual pues la normativa interna otorga a las religiones la potestad de determinar la idoneidad de las personas que enseñan tal asignatura, lo cual resulta legítimo y constituye una forma de respetar la libertad religiosa. Agregó que no le corresponde al Estado inmiscuirse en tales decisiones y que la relación laboral de la entidad pública con los profesores de religión es separada de la habilitación que les corresponde a las iglesias. Indicó que, sin embargo, ha iniciado un proceso de revisión de la normativa interna.

5. Con base en las determinaciones de hecho y de derecho, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8 (garantías judiciales), 11 (vida privada y autonomía), 23.1 c) (acceso a la función pública en condiciones de igualdad), 24 (igualdad ante la ley), 25.1 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención"), en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. La Comisión formuló las recomendaciones respectivas.

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Antonia Urrejola de nacionalidad chilena, no participó en el debate ni en la decisión del presente caso.

² Con posterioridad Ciro Colombara López se incorporó como parte peticionaria mediante escrito recibido el 2 de febrero de 2016.

³ CIDH. Informe No. 30/15. Petición 1263-08. Admisibilidad. Sandra Cecilia Pavez Pavez. Chile. 21 de julio de 2015. Los artículos declarados admisibles fueron 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana.

⁴ En escrito de 7 de noviembre de 2016 el Estado expresó su voluntad de iniciar un proceso de solución amistosa. La parte peticionaria no contestó dicha solicitud.

II. ALEGATOS DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

6. Según la parte peticionaria, Sandra Cecilia Pavez Pavez es profesora de la asignatura de religión de Educación General Básica en el Colegio Municipal Cardenal Antonio Samoré desde hace más de 22 años. La parte peticionaria indicó que de conformidad con el artículo 9 del Decreto 924 del Ministerio de Educación chileno que reglamenta las clases de religión en establecimientos educacionales, quienes enseñan dicha asignatura para poder ejercer, además de acreditar sus estudios, requieren de un certificado de idoneidad expedido por la autoridad religiosa correspondiente.

7. La parte peticionaria señaló que el 25 de julio de 2007 el vicario para la educación del obispado de San Bernardo, René Aguilera, emitió una comunicación escrita dirigida a la señora Pavez en donde le informó la decisión de revocarle su certificado de idoneidad -el cual había sido expedido continuamente desde que la señora Pavez empezó a ejercer como docente-, e inhabilitarla para el ejercicio de su profesión. La parte peticionaria alegó que dicha decisión fue tomada debido a que la autoridad tuvo conocimiento de la orientación sexual de Sandra Pavez. En ese sentido, indicó que previamente el vicario había exhortado a la presunta víctima a que dejara su "vida homosexual" so pena de que no se le permitiría seguir ejerciendo como docente de religión. Asimismo, la parte peticionaria señaló que dicha autoridad le había impuesto como condición adicional que se sometiera a una terapia psiquiátrica para que "revirtiera su supuesta alteración mental". Sostuvo que la presunta víctima no accedió a dichas imposiciones y que por esa razón se revocó su certificado de idoneidad.

8. Con respecto al proceso, la parte peticionaria manifestó que se interpuso un recurso de protección en contra del vicario. Refirió que dicho recurso fue rechazado por la Corte de Apelaciones de San Miguel al considerar que la legislación aplicable facultaba a la autoridad religiosa a tomar una decisión al respecto, sin que competa al Estado inmiscuirse o cuestionarla. Ante esta decisión, la parte peticionaria señaló que se interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Corte Suprema chilena confirmando en todas sus partes la sentencia recurrida.

9. La parte peticionaria arguyó que el presente es un caso sobre empleo público y discriminación en razón de la orientación sexual. Afirmó que el Estado, aun en el "supuesto resguardo de la Libertad de Creencia, no puede ni debe tolerar actos discriminatorios en una sociedad democrática". Indicó que el Estado le transfirió una potestad de decisión amplia y sin límites a las religiones que les da un espacio de impunidad para censurar a profesionales por razones discriminatorias.

10. La parte peticionaria alegó que los hechos anteriormente descritos constituyeron una violación del derecho al empleo público en condiciones de igualdad consagrado en el artículo 23.1.c de la CADH en relación con la obligación de garantía. Afirmó que Sandra Pavez se desempeñaba como funcionaria pública en un establecimiento educacional estatal y que el Estado, al otorgar la potestad a una autoridad religiosa de evaluar la idoneidad de un profesional no se basó en ningún parámetro razonable u objetivo, y al tolerar la decisión de la Iglesia Católica discriminó a una persona en su empleo público basándose en una categoría prohibida. Asimismo, señaló que el Decreto 924 no es idóneo para regular y tener efecto sobre el empleo público, al no ser una ley en el sentido de la Convención.

11. La parte peticionaria argumentó que el Estado también violó el derecho a la igualdad ante la ley de Sandra Pavez, puesto que la conducta desplegada por el Vicario Aguilera, sumada a la negación de derechos por parte de los tribunales chilenos, "conllevan a perpetuar una situación de constante discriminación y repudio a las minorías homosexuales, a favor de una corriente de pensamiento al interior de la Iglesia Católica que contradice en forma directa la Ley del Estado de Chile".

12. Asimismo, afirmó que Chile es responsable por la violación del derecho a la protección de la honra y de la dignidad debido a que los tribunales chilenos ampararon en sus decisiones corrientes de pensamiento que fomentan la discriminación e injerencia en la vida privada de los individuos. Finalmente, sostuvo que la inacción del Estado en adoptar medidas como la reforma del Decreto 924 para impedir la discriminación, incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

B. Estado

13. El Estado indicó que no tenía reparos en relación con los hechos descritos por la parte peticionaria.

14. Señaló que desde 1925 se encuentra vigente la separación formal entre la Iglesia Católica y el Estado, hecho que representa la autonomía de la que gozan, en materia de asuntos religiosos, las iglesias y cultos que coexisten en el país. Argumentó que en consecuencia, las decisiones que adopte la Iglesia Católica en temas que son de su exclusiva competencia no deben ser ni interpretadas ni interferidas por acciones del Estado laico.

15. El Estado sostuvo que el Decreto 924 es congruente con lo que la Convención Americana prescribe en materia de libertad de conciencia y de religión. Afirmó que la norma no interfiere ni toma posición, sino que se limita a transferir a cada credo la posibilidad de decidir, de acuerdo a sus creencias, las características que deben tener quienes enseñan su religión. Arguyó que la potestad no es arbitraria sino que se trata de una facultad legítima establecida para garantizar la independencia de las iglesias.

16. Refirió que sin perjuicio de lo anterior, el Decreto en cuestión está siendo objeto de análisis "en cuanto a la pertinencia de una modificación con miras a dejar cerrada la puerta a situaciones que pudieran considerarse difusas o poco claras en relación a la compatibilidad con los estándares internacionales". Indicó que el estudio se inició con ocasión del acuerdo de solución amistosa celebrado en la petición "Cesar Peralta y otros" sobre matrimonio igualitario en Chile. Afirmó que en el acuerdo se plasmó lo siguiente:

Asegurar que el estudio del Decreto Supremo 924, del 12 de septiembre de 1983, del Ministerio de Educación, que Reglamenta Clases de Religión en Establecimientos Educativos, conducirá a una actualización del mismo y considerará los aspectos pertinentes que garanticen la no discriminación de docentes y estudiantes, teniendo en cuenta las categorías de protección definidas en la Ley N° 20.609, que Establece Medidas contra la Discriminación. Se deja constancia que el estudio del Decreto Supremo 924 se inició el primer semestre del 2016.

17. Por otro lado, el Estado chileno señaló que debe distinguirse a la entidad que hace el nombramiento o contrata a un docente –en este caso una escuela pública– con quien se tiene un vínculo estrictamente laboral, y la autoridad religiosa que habilita para enseñar. En cuanto a la autoridad habilitante, afirmó que la pérdida de confianza es motivo o razón suficiente para revocar una designación, como elemento esencial de la llamada "confianza pastoral".

18. Indicó que "el caso que se presenta ante la Comisión tiene como finalidad atribuir al Estado responsabilidad por una supuesta falta de acción (...) Sin embargo la tenue línea que separa los ámbitos entre lo estatal y lo religioso, hace complejo señalar abierta y decididamente al Estado como responsable exclusivo de una violación de derechos humanos basada en la discriminación por orientación sexual".

19. El Estado recalcó que la parte peticionaria nunca refirió como vulnerado el derecho a la libertad de conciencia y de religión por lo que no puede atribuírsele una actitud contraria al libre ejercicio de la fe religiosa de la peticionaria.

20. Finalmente, sostuvo que en lo que respecta al actuar de agentes estatales o instituciones públicas, no existen elementos objetivos que induzcan a pensar que hubo un trato discriminatorio en contra de la presunta víctima por su orientación sexual.

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Marco normativo relevante

21. El Decreto 924 del Ministerio de Educación chileno de 12 de septiembre de 1983 “reglamenta las clases de religión en establecimientos educacionales”. Dicho Decreto en su artículo noveno establece que:

El profesor de religión, para ejercer como tal, deberá estar en posesión de un certificado de idoneidad otorgado por la autoridad religiosa que corresponda, cuya validez durará mientras esta no lo revoque, y acreditar además los estudios realizados para servir dicho cargo.

La autoridad religiosa correspondiente, podrá otorgar certificado de idoneidad a extranjeros para desempeñarse en establecimientos educacionales municipales y particulares.

Si el establecimiento educacional no cuenta con personal idóneo deberá requerirlo a la autoridad religiosa que corresponda, de acuerdo a la preferencia de los padres y apoderados⁵.

B. Hechos del caso

22. Sandra Cecilia Pavez Pavez se desempeñaba como profesora de la asignatura de religión para la Educación General Básica⁶. La presunta víctima trabajaba como profesora de dicha asignatura en el Colegio Municipal Cardenal Antonio Samoré desde 1985, y en 1991 obtuvo la calidad de profesora de planta de esa institución educativa⁷. La parte peticionaria señaló que la señora Pavez nunca fue objeto de reproche alguno por parte de sus superiores, pares, ni del alumnado⁸.

23. Atendiendo al marco normativo aplicable en la materia derivado del Decreto 924, la señora Pavez había recibido doce certificados de idoneidad por parte de la autoridad eclesiástica hasta 2007⁹.

24. La parte peticionaria indicó que el colegio Cardenal Antonio Samoré es un establecimiento educacional público, administrado y financiado por el Estado chileno a través de la municipalidad de San Bernardo¹⁰.

⁵ Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

⁶ Anexo 2. Títulos obtenidos por Sandra Pavez como Profesora de Religión, Catequista y Profesora de Religión Católica y Moral. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

⁷ Anexo 3. Resolución No. 129 que dispone la contratación de Sandra Pavez como profesora del Colegio Cardenal Antonio Samoré de 9 de abril de 1991. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

⁸ Escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

⁹ Anexo 4. Autorización No. 0176/06 Certificado de Idoneidad de Sandra Cecilia Pavez Pavez de 30 de abril de 2006. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

¹⁰ Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

25. La parte peticionaria afirmó que en el año 2007 a través de llamadas al establecimiento educativo y a la Diócesis de San Bernardo se esparció el rumor de que la presunta víctima era lesbiana¹¹. Afirmó que debido a estos hechos, el Vicario para la Educación del Obispado de San Bernardo, René Aguilera Colinier, en representación del Obispo de la Diócesis de San Bernardo, Juan Ignacio González Errázuriz, cuestionó a Sandra Pavez sobre la veracidad de las afirmaciones¹². Señaló que la señora Pavez le confirmó al vicario su orientación sexual y que mantenía una relación estable con una pareja del mismo sexo¹³.

26. La parte peticionaria sostuvo que el vicario exhortó en varias oportunidades a la presunta víctima a terminar su "vida homosexual" bajo la pena de que no podría ejercer más su profesión de docente de religión, y se le impuso que para continuar con el ejercicio de su cargo debería someterse a terapias de orden psiquiátrico¹⁴. Señaló que la señora Pavez se negó a acatar las indicaciones de la autoridad religiosa¹⁵.

27. El 25 de julio de 2007 el vicario René Aguilera emitió una comunicación escrita dirigida a Sandra Pavez en donde informó la decisión de revocar su certificado de idoneidad, inhabilitándola para el ejercicio como docente de la asignatura de religión en los establecimientos educacionales que se encuentran en la diócesis de San Bernardo¹⁶. En la referida comunicación se indicó que la decisión fue tomada de conformidad con las normas del derecho canónico y luego de analizar una situación que ya se había conversado con la señora Pavez¹⁷.

28. Asimismo en la comunicación el vicario señaló "como a ud. le consta, como sacerdote y Vicario de este obispado, he intentado realizar todo lo posible para que no se llegara a esta difícil determinación, dejando constancia de que las ayudas espirituales y médicas ofrecidas fueron rechazadas por ud., lo cual lamento profundamente"¹⁸. Copia de esta comunicación fue remitida a la Alcaldesa de San Bernardo y al Director de la Corporación de Educación y Salud de la misma municipalidad¹⁹.

C. Procesos internos

29. Sandra Pavez, el representante legal del MOVILH y el Presidente del Colegio de Profesores A.G. en conjunto interpusieron un recurso de protección en contra de René Aguilera Colinier²⁰. El recurso interpuesto se fundamentó en la arbitrariedad e ilegalidad de la actuación de la Vicaría, señalando que vulnera gravemente las garantías constitucionales, puesto que se le impidió el ejercicio de sus derechos y la discriminación arbitraria a la que fue sometida por parte de la Iglesia no le ha permitido desarrollarlos conforme se le garantiza²¹.

¹¹ Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

¹² Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

¹³ Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

¹⁴ Escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

¹⁵ Escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

¹⁶ Anexo 5. Comunicación dirigida a Sandra Pavez de la Vicaría para la Educación del Obispado de San Bernardo de 25 de julio de 2007. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

¹⁷ Anexo 5. Comunicación dirigida a Sandra Pavez de la Vicaría para la Educación del Obispado de San Bernardo de 25 de julio de 2007. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

¹⁸ Anexo 5. Comunicación dirigida a Sandra Pavez de la Vicaría para la Educación del Obispado de San Bernardo de 25 de julio de 2007. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

¹⁹ Anexo 5. Comunicación dirigida a Sandra Pavez de la Vicaría para la Educación del Obispado de San Bernardo de 25 de julio de 2007. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²⁰ Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²¹ Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

30. El 27 de noviembre de 2007 la Corte de Apelaciones de San Miguel rechazó el recurso interpuesto al considerar que el acto recurrido no podía ser calificado de ilegal o arbitrario²². Señaló que la propia legislación aplicable al caso, es decir el Decreto 924, faculta al órgano religioso para que otorgue y revoque la autorización correspondiente de acuerdo con sus principios, situación que no permite injerencia alguna por parte del Estado ni de algún particular²³. El tribunal determinó que "subyace en la propia norma citada que quien imparta tal credo en las aulas deberá ajustarse a dichas normas, creencias y dogmas sin que competa a los órganos del Estado inmiscuirse o cuestionarlas"²⁴. En este mismo sentido, estableció que "el Decreto 924 debe relacionarse a su vez, con las normas contenidas en los artículos 803, 804, 805 y 806 del Código de Derecho Canónico en cuanto este último cuerpo legal consagra la facultad de la Iglesia Católica y sus autoridades para fijar las directrices necesarias en el ámbito de la difusión de la fe católica, tanto en cuanto a su contenido como a la idoneidad de las personas encargadas de la enseñanza de la doctrina de la Iglesia"²⁵.

31. En contra de la anterior decisión, los abogados de Sandra Pavez interpusieron un recurso de apelación ante la Corte Suprema de la República de Chile²⁶. La parte peticionaria señaló que el recurso estaba fundamentado en la falta de consideración de la arbitrariedad de la medida adoptada por el Vicario, por parte de la Corte de Apelaciones de San Miguel²⁷.

32. En decisión de fecha 17 de abril de 2008 la Corte Suprema consideró no ha lugar los alegatos solicitados y confirmó en todas sus partes la sentencia de la Corte de Apelaciones de San Miguel²⁸. La CIDH toma nota de que en la decisión que obra en el expediente no consta motivación alguna de la misma, más allá de la referida confirmación de la sentencia de primera instancia.

D. Información sobre afectación a la presunta víctima

33. La parte peticionaria sostuvo que la situación que enfrentó la señora Pavez al haber perdido el trabajo que desempeñó por 22 años debido a su orientación sexual, le ocasionó una depresión severa que ha padecido los últimos años²⁹. Señaló que la decisión de la Vicaría la forzó de manera traumática a asumir su orientación sexual, cuestión que había mantenido todos esos años en reserva como parte de su vida privada³⁰.

34. La parte peticionaria indicó que la presunta víctima se ha visto impedida de ejercer su profesión no sólo en los establecimientos educacionales que hacen parte de la diócesis de San Bernardo, sino también en cualquier entidad educacional nacional debido a las bases que estructuran la Iglesia Católica³¹. Afirmó que luego de la revocatoria del certificado de idoneidad de Sandra Pavez, la dirección del establecimiento educativo le ofreció un cargo administrativo como inspectora general interina que a 2016 se encontraba desempeñando³². Indicó que el cargo no le permite ejercer la profesión para la cual estudió, que

²² Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²³ Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²⁴ Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²⁵ Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²⁶ Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²⁷ Escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²⁸ Anexo 1. Oficio No. 840-2008 de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de mayo de 2008. Anexo al escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

²⁹ Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

³⁰ Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

³¹ Escrito de la parte peticionaria de 28 de octubre de 2008.

³² Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

no se aumentó su remuneración y que no le asegura estabilidad como sí lo hacía el cargo de docente³³. Por estos motivos señaló que los hechos ocasionaron un daño incalculable al proyecto de vida de Sandra Pavez³⁴.

IV. ANÁLISIS DE DERECHO

A. Derechos a las garantías judiciales, vida privada y autonomía, acceso a la función pública en condiciones de igualdad, igualdad y no discriminación, protección judicial y al trabajo (Artículos 8.1³⁵, 11.2³⁶, 23.1 c)³⁷, 24³⁸, 25³⁹ y 26⁴⁰ en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana)

1. Consideraciones sobre el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la vida privada y autonomía y la orientación sexual

35. La Corte Interamericana ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. La jurisprudencia de la Corte ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico⁴¹.

36. El principio de igualdad y no discriminación debe entenderse en el sentido de incorporar dos concepciones: "(...) una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados"⁴².

³³ Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

³⁴ Escrito de la parte peticionaria de 5 de abril de 2016.

³⁵ El artículo 8 de la Convención Americana consagra en lo pertinente: 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

³⁶ El artículo 11 establece en lo pertinente que: 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación; 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

³⁷ El artículo 23 de la Convención Americana establece, en lo relevante, que: 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

³⁸ El artículo 24 de la Convención Americana establece que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

³⁹ El artículo 25.1 de la Convención Americana establece que: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

⁴⁰ El artículo 26 establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

⁴¹ Corte IDH. Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315. Párr. 109.

⁴² Corte IDH. Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246. Párr. 267.

37. Respecto de la primera concepción, que es la relevante en el presente caso, desde su temprana jurisprudencia en la materia, la Corte Interamericana señaló que no toda diferencia de trato es discriminatoria y que es preciso establecer si la misma tiene justificación objetiva y razonable⁴³. Este análisis es especialmente estricto cuando se trata de una diferencia de trato basada en una de las categorías prohibidas por el artículo 1.1 de la Convención.

38. En cuanto a la orientación sexual, desde el caso *Atala Riffo e hijas vs. Chile*, y en casos posteriores, la Corte Interamericana estableció que se encuentra comprendida en el artículo 1.1 de la Convención bajo "otra condición social"⁴⁴. En palabras de la Corte:

La Corte Interamericana ya ha establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello, está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual⁴⁵.

En ese sentido, el instrumento interamericano proscribire la discriminación, en general, incluyendo en ello categorías como las de la orientación sexual la que no puede servir de sustento para negar o restringir ninguno de los derechos establecidos en la Convención. Lo anterior sería contrario a lo establecido en el artículo 1.1. de la Convención Americana⁴⁶.

39. Sobre el derecho a la vida privada y autonomía, la Corte ha señalado que el artículo 11 de la Convención prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias. En ese sentido, la Corte ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública⁴⁷. Igualmente, señaló que "la vida privada es un concepto amplio que no es susceptible de definiciones exhaustivas y comprende, entre otros ámbitos protegidos, la vida sexual y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos. Es decir, la vida privada incluye la forma en que el individuo se ve a sí mismo y cómo y cuándo decide proyectar a los demás"⁴⁸.

40. Con base en lo anterior, la Corte Interamericana ha señalado que la orientación sexual hace parte de la vida privada de las personas y, por lo tanto, se trata de un ámbito que no puede ser sometido a injerencias arbitrarias⁴⁹. En el caso *Atala Riffo e hijas vs. Chile*, la Corte determinó que el hecho de que una decisión judicial tuviera "como referente de peso la orientación sexual", ello implicó una exposición de su vida privada⁵⁰.

⁴³ Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4. Párrs. 55 y 56.

⁴⁴ Corte IDH. Caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Párr. 91 y 93.

⁴⁵ Corte IDH. Caso *Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310. Párr. 104.

⁴⁶ Corte IDH. Caso *Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310. Párr. 105.

⁴⁷ Corte IDH. Caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Párr. 161.

⁴⁸ Corte IDH. Caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Párr. 162.

⁴⁹ Corte IDH. Caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Párr. 165.

⁵⁰ Corte IDH. Caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Párr. 166.

41. Así, en el análisis de casos concretos, tanto para analizar injerencias a la vida privada y autonomía, como para analizar diferencias de trato, se ha utilizado un juicio de proporcionalidad que consta de los siguientes elementos escalonados: i) legalidad de la restricción, esto es si se encontraba prevista en ley en sentido formal y material; ii) la existencia de un fin legítimo; iii) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que persigue; iv) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y v) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro⁵¹.

42. Tratándose de diferencias de trato basadas en una de las categorías prohibidas por el artículo 1.1 de la Convención como la orientación sexual, la Comisión ha señalado que corresponde realizar un escrutinio estricto de cada uno de estos pasos, pues se trata de una categoría sospechosa que se presume inconvencional, siendo carga del Estado concernido justificar con base en razones de mucho peso⁵². En la misma línea, la Corte ha indicado que “tratándose de la prohibición de discriminación por una de las categorías protegidas contempladas en el artículo 1.1 de la Convención, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva⁵³”.

2. Consideraciones sobre el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad y el derecho al trabajo

43. La Corte ha señalado que el artículo 23.1.c no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho⁵⁴. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado que la garantía de protección abarca tanto el acceso como la permanencia en condiciones de igualdad y no discriminación respecto a los procedimientos de suspensión y destitución⁵⁵. En palabras de la Corte “el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede⁵⁶”. Asimismo, ha señalado que:

(...) el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación⁵⁷.

⁵¹ Corte IDH, Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in Vitro”) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 273; y Corte IDH, Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Párr. 146.

⁵² CIDH. Demanda presentada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Karen Atala e hijas. Párr. XX.

⁵³ Corte IDH, Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310. Párr. 106. Citando. Cfr. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, párr. 257. Asimismo, Mutatis mutandi, Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 124, y Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, párr. 228.

⁵⁴ Corte IDH, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 138. Citando. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, párr. 23.

⁵⁵ Corte IDH, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 138. Citando. Pastukhov v. Belarus (814/1998), ICCPR, A/58/40 vol. II (5 August 2003) 69 (CCPR/C/78/D/814/1998) at paras. 7.3 and 9; Adrien Mundy Busyo, Thomas Osthudi Wongodi, René Sibú Matubuka et al. v. Democratic Republic of the Congo (933/2000), ICCPR, A/58/40 vol. II (31 July 2003) 224 (CCPR/C/78/D/933/2000) at para. 5.2.

⁵⁶ Corte IDH, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 138.

⁵⁷ Corte IDH, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 139. Citando. Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

44. Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana establece una obligación en cabeza de los Estados partes, de procurar el desarrollo progresivo de los derechos que dicha norma contiene. Ambos órganos del sistema interamericano⁵⁹ han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención Americana en el marco del sistema de peticiones y casos individuales⁵⁹.

45. La Comisión reconoce que el artículo 26 de la Convención y la determinación concreta de su alcance y contenido puede revestir ciertas complejidades interpretativas. Así, la Comisión considera que el análisis de un caso concreto a la luz del artículo 26 de la Convención Americana debe ser efectuado en dos niveles. En un primer momento, es necesario establecer si el derecho del que se trata el caso se deriva "de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos", tal como remite el texto del artículo 26. Es decir, el artículo 26 de la CADH es el que atribuye a la Carta de la OEA como fuente directa de derechos, asignando carácter de derechos humanos a las disposiciones que sobre la materia pueden desprenderse de dicho tratado. Dado que el objeto de la Carta de la OEA no fue individualizar derechos sino constituir un organismo internacional, es necesario recurrir a textos auxiliares para identificar los derechos que se desprenden de las disposiciones de dicho instrumento, incluyendo fundamentalmente la Declaración Americana y otras normas relevantes del *corpus iuris* internacional.

46. En aplicación de los anteriores parámetros al presente caso, la Comisión y la Corte ya establecieron que el derecho al trabajo es uno de los que se deriva de las normas económicas y sociales mencionadas en el artículo 26 de la Convención, por lo que no resulta necesario recapitular dicho análisis⁶⁰.

47. Una vez establecido ello, corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de "lograr progresivamente" la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate.

48. En ese sentido, la Comisión entiende que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. Las metodologías o fuentes de análisis que resulten pertinentes para cada una de estas obligaciones, deberán ser establecidas según las circunstancias propias de cada caso.

⁵⁹ Ver por ejemplo algunos informes de admisibilidad en los cuales se ha admitido la posible violación del artículo 26 de la Convención: Informe 29/01. Caso 12.249. Jorge Odir Miranda Cortez y otros. El Salvador, 7 de marzo de 2001; e Informe 70/04. Petición 667/01. Admisibilidad. Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros (Jubilados de la Empresa Venezolana de Aviación vial). Venezuela, 13 de octubre de 2004. Asimismo ver el pronunciamiento de fondo sobre el artículo 26 en Informe 38/09. Caso 12.670. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto de Seguridad Social y otros vs. Perú. 27 de marzo de 2009. En similar sentido, la Corte reafirmó dicha competencia en Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2009; Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Párrs. 74 - 97.

⁶⁰ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 146; Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Párr. 192; y Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348. Párr. 220.

49. En relación con los componentes exigibles e inmediatos de la obligación de dar pasos o adoptar medidas, el Comité DESC ha indicado, por ejemplo, que la adopción de medidas por sí misma no se encuentra limitada o condicionada a otras consideraciones; por ello, si bien el logro de la realización efectiva de los derechos podrá ser paulatino, la adopción de medidas o providencias para tales efectos deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a su cumplimiento. El Estado además tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo sino que son de carácter inmediato⁶¹.

50. En el caso *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, y en aplicación de los contenidos relevantes del derecho al trabajo, la Corte Interamericana estableció la violación del derecho al trabajo, en relación con el principio de igualdad y no discriminación, tras establecer que tres funcionarias públicas fueron separadas de sus cargos de manera discriminatoria⁶².

51. La Comisión considera que si bien en el presente caso la presunta víctima no perdió su trabajo, sino que tuvo que dejar de ser docente de religión y asumir un cargo distinto al que venía ejerciendo por más de 20 años, el precedente citado resulta relevante en la medida en que se trató de un acto presuntamente discriminatorio que tuvo un impacto en su trabajo que, en este caso, se trataba del ejercicio de la función pública como docente o maestra en el ámbito educativo. De esta manera, además del principio de igualdad y no discriminación y del derecho a la vida privada y a la autonomía, la Comisión también considera pertinente analizar el presente caso a la luz de los artículos 23.1 c) y 26 de la Convención.

3. Consideraciones sobre el derecho a contar con decisiones motivadas y el derecho a la protección judicial

52. Sobre el derecho a la protección judicial, la Corte ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención, establece, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales⁶³. Además, la Corte ha establecido que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del mismo, es decir que den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o en la ley. Lo anterior implica que el recurso debe ser idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente. De igual manera un recurso efectivo implica que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas⁶⁴.

53. En cuanto al deber de motivación suficiente, la Corte Interamericana ha señalado que constituye una de las “debidas garantías” a las que se refiere el artículo 8.1 de la Convención. En cuanto a su contenido, señaló:

(...) la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia⁶⁵, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las

⁶¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990. En ese sentido ver: CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de septiembre de 2017) párrs. 236 y 237.

⁶² Corte IDH. Caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348. Párrs. 221 y 222.

⁶³ Corte IDH. Caso *Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311. Párr. 108.

⁶⁴ Corte IDH. Caso *Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311. Párr. 109.

⁶⁵ Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 77. Citando. “Así lo ha establecido la Corte Europea en el Caso *Suominen*: “[I]a Corte reitera entonces que, de acuerdo con su jurisprudencia constante y en reflejo de un principio relativo a la [continúa...]

razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática⁶⁶.

El Tribunal ha resaltado que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias⁶⁷. En este sentido, la argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores⁶⁸.

4. Análisis del caso

54. Tomando en cuenta lo alegado por las partes, la Comisión debe determinar, en primer lugar, si en el presente caso ocurrió una diferencia de trato basada en la orientación sexual de la presunta víctima. De ser el caso, corresponde a la CIDH establecer si dicha diferencia de trato fue objetiva y razonable, aplicando el juicio de proporcionalidad citado mediante un escrutinio estricto, tomando en cuenta que se trataría de una de las categorías prohibidas por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

55. En cuanto al primer punto, la Comisión observa que no existe controversia en cuanto a que Sandra Pavez se desempeñaba como profesora de religión en el Colegio Municipal Cardenal Antonio Samore y que el 25 de julio de 2007 le fue revocado el certificado de idoneidad por parte del obispado de San Bernardo. Como se indicó en los hechos probados, el certificado de idoneidad era requerido por el Decreto 924 de 1983 del Ministerio de Educación, que reglamenta las clases de religión en establecimientos educacionales. Dicha norma entregaba tal facultad a las respectivas religiones. Sin embargo, no está en controversia que el cargo que ejercía Sandra Pavez como docente era un cargo público. Tampoco existe controversia sobre el hecho de que la razón que motivó la revocatoria del certificado de idoneidad, fue la orientación sexual de Sandra Pavez y el hecho de que mantenía una relación con una persona de su mismo sexo. Esto resulta evidente tanto de los contenidos de la propia revocatoria, como de los hechos anteriores relativos a las indagaciones por parte del vicario sobre la orientación sexual de la presunta víctima y las advertencias que le fueron realizadas, incluso requiriéndole que se sometiera a terapias.

56. En virtud de lo anterior, la CIDH considera suficientemente acreditado que la revocatoria del certificado de idoneidad de 25 de julio de 2007, constituyó una diferencia de trato, la cual fue basada explícitamente y de manera exclusiva en la orientación sexual de Sandra Pavez.

57. Conforme a los estándares descritos y al tratarse de una categoría sospechosa protegida por el artículo 1.1 de la Convención, la diferencia de trato se presume en conflicto con las obligaciones internacionales del Estado y corresponde evaluar si existe una justificación de suficiente peso que supere un escrutinio estricto de los pasos del juicio de proporcionalidad mencionado. Al respecto, la Comisión observa que los contenidos de la revocatoria no ofrecen explicación alguna que permita determinar la necesidad imperiosa perseguida por la diferencia de trato, la idoneidad de dicha diferencia con relación a tal necesidad, ni su necesidad ni proporcionalidad estrictas. Por el contrario, la revocatoria se limita a hacer explícito que el criterio diferenciador fue la orientación sexual de Sandra Pavez sin ofrecer motivo alguno que supere un test

[... continuación]

correcta administración de justicia, las sentencias de las cortes y los tribunales deben exponer de manera adecuada las razones en las que se basan' (traducción de esta Corte). Cfr. *Suominen v. Finland*, no. 37801/97, § 34, 1 July 2003".

⁶⁶ Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 77.

⁶⁷ Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 78.

⁶⁸ Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 78.

mínimo de objetividad y razonabilidad, mucho menos, un escrutinio estricto como el exigido cuando se trata de dicha categoría.

58. Ahora bien, la Comisión observa que la defensa del Estado chileno descansa más bien en que la normativa interna otorga a las respectivas religiones la potestad de certificar la idoneidad de las personas que van a enseñar religión, por lo que tales determinaciones no serían una responsabilidad del Estado. De hecho, el Estado alega que la finalidad que persigue dicha norma es el respeto a la libertad de religión y que no le corresponde inmiscuirse en tales cuestiones.

59. La Comisión considera que estos argumentos del Estado parecieran estar más relacionados con una controversia sobre atribución de responsabilidad internacional por las actuaciones de las autoridades religiosas en ejercicio de la facultad legal que les otorga el Decreto 924 de 1983. Sobre este punto, la Comisión estima necesario formular varias consideraciones.

60. La primera, es que no está en controversia que Sandra Pavez era docente de un colegio público y que tenía el carácter de funcionaria pública. En ese sentido, la relación con el Estado era directa. La segunda es que la potestad dada a las autoridades religiosas para certificar la idoneidad de las personas, se encuentra prevista en la legislación, por lo que fue el Estado el que delegó un componente de la función pública a entes no estatales, como las autoridades religiosas. En ese sentido, la Comisión observa que tal delegación se realizó en términos absolutos, sin establecer salvaguardas para evitar que se realizara de manera arbitraria o violatoria de derechos fundamentales, incluyendo el principio de igualdad y no discriminación. Con base en estos dos elementos, la Comisión considera que las actuaciones de las autoridades religiosas en ejercicio de la delegación contenida en el Decreto 924 de 1983 para el ejercicio de una función pública, necesariamente compromete la responsabilidad internacional del Estado.

61. La tercera consideración es que sin perjuicio de lo anterior y aun aceptando en gracia de discusión, que no se trató de un acto atribuible al Estado, el principio de igualdad y no discriminación, por su carácter fundamental, proyecta sus efectos a las relaciones entre particulares, imponiendo obligaciones de carácter *erga omnes*. Esto implica que el Estado debe garantizar su estricto cumplimiento no solamente en el ámbito de las actuaciones estatales, sino también en la esfera privada. De esta manera, ante el conocimiento de un acto discriminatorio o trato diferenciado injustificado por parte de un actor no estatal, le es exigible al Estado un deber de protección y respuesta para hacer cesar dicha discriminación y procurar la debida reparación. Es por ello que resulta fundamental que existan recursos judiciales efectivos para proteger a las personas frente a actos discriminatorios que provengan tanto del Estado como de actores no estatales.

62. Con base en los anteriores puntos, la Comisión reitera que la diferencia de trato con base en la orientación sexual en perjuicio de Sandra Pavez no contó con una justificación mínima que permita efectuar un análisis ni siquiera sobre el primer paso del juicio de proporcionalidad, esto es, la legitimidad del fin que en el caso de las categorías sospechosas establecidas en el artículo 1.1 de la Convención, debe evaluarse estrictamente en el sentido de exigir una necesidad imperiosa. De esta manera, tal diferencia de trato no supera el primer paso del juicio de proporcionalidad y, por lo tanto, resulta discriminatoria y violatoria de los artículos 24 y 1.1 de la Convención. Esta discriminación resulta atribuible al Estado chileno, en tanto se trató de una diferencia de trato injustificada no solo en el ejercicio de una función pública, como es la educativa, sino en su condición de trabajadora mediante una relación laboral directa con el Estado, la cual, además, tuvo lugar como consecuencia de una regulación que otorgaba facultades absolutas en la materia a las autoridades religiosas sin salvaguarda alguna para evitar violaciones a derechos fundamentales, incluido el principio de igualdad y no discriminación. En casos de prestación de servicios de interés público, como la salud, la Corte IDH ha señalado que los Estados tienen el deber de regular y supervisar tales servicios, independientemente de su naturaleza pública o privada⁶⁹, la CIDH considera que el ámbito educativo, el cual incluye aspectos laborales de los docentes por tener un impacto directo en este, reúne similares características para la aplicación de dichas obligaciones. En ese sentido, para la CIDH es esencial que el principio de igualdad y no discriminación guíe toda normativa que regula el acceso y permanencia del

⁶⁹ Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 132.

personal docente en las escuelas con objeto de prevenir violaciones de derechos humanos como las analizadas en el presente caso, situación que no se corresponde con la aplicación del Decreto 924 de 1983 por las razones antes indicadas.

63. La Comisión recuerda que ya ha instado a los Estados Miembros de la OEA a adoptar y hacer cumplir medidas efectivas para la prevención de la violencia y la discriminación contra las personas LGBTI en instituciones educativas tanto públicas como privadas⁷⁰. En ese marco, la CIDH considera que los actos de represalia, discriminación u hostigamiento en el trabajo en base a la orientación sexual resultan particularmente críticos cuando se enmarcan en un contexto educativo, ya que los Estados deben garantizar que sus políticas relacionadas a la educación, que como se indicó incluye aspectos laborales del personal docente, combatan los patrones sociales y culturales de conductas discriminatorias. De lo contrario, se envía un fuerte mensaje social de rechazo contra las personas con orientaciones sexuales diversas no dominantes, promoviendo no solo conductas en contra del personal docente sino también contra la comunidad de estudiantes, en su mayoría niños y niñas, pertenecientes a este grupo, y refuerza al mismo tiempo el estigma y sentimientos de vergüenza e inferioridad sobre estas personas.

64. Además de la violación al principio de igualdad y no discriminación, la Comisión considera que tanto las indagaciones previas sobre la orientación sexual y vida de pareja de Sandra Pavez, incluyendo las advertencias para que “corrigiera” tales cuestiones, como la propia revocatoria del certificado de idoneidad justamente con base en las mismas, constituyeron una injerencia en su vida privada y autonomía. La propia víctima indicó que los procesos internos le hicieron ventilar un aspecto de su vida privada. Como se indicó anteriormente, en la jurisprudencia interamericana, el análisis de arbitrariedad de una injerencia en la vida privada y autonomía de una persona atiende a la misma metodología relativa a las diferencias de trato, esto es al mismo juicio de proporcionalidad. En ese sentido, la conclusión de los párrafos precedentes sobre la manera en que en el presente caso no se logró evidenciar un fin legítimo, resulta plenamente aplicable a este punto y, por lo tanto, suficiente para establecer que la injerencia en la vida privada y autonomía de Sandra Pavez fue arbitraria, en violación del artículo 11.2 de la Convención.

65. La CIDH reitera que dentro de las obligaciones inmediatas en relación con el derecho al trabajo protegido por el artículo 26 de la CADH está la de garantizar su ejercicio sin discriminación alguna y la de adoptar medidas o dar pasos deliberados y concretos dirigidos a la realización plena del derecho en cuestión, estas obligaciones no están sujetas a una aplicación progresiva ni supeditada a los recursos disponibles. Según el Comité DESC “la discriminación en el empleo está constituida por una amplia variedad de violaciones que afectan a todas las fases de la vida [...] y puede tener un efecto no despreciable sobre la situación profesional de las personas”, por tanto dentro de las obligaciones básicas se encuentra “evitar las medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación y del trato desigual en los sectores público y privado de las personas y grupos desfavorecidos y marginados” en este ámbito⁷¹. Por tanto, de acuerdo a los hechos probados en este caso, la CIDH observa que no solo se discriminó a Sandra Pavez por su orientación sexual en su labor de docencia, sino que no existieron acciones concretas y deliberadas para impedir este tipo de violaciones; al contrario el Estado las ratificó y reforzó mediante las decisiones de sus autoridades judiciales. La CIDH subraya que uno de los elementos sustantivos del contenido del derecho al trabajo implica la elección o aceptación libre del mismo, lo cual a su vez conlleva, ya sea mediante la creación de oportunidades que permitan o a través de la adopción de medidas que no impidan, seguir la vocación que uno tenga y dedicarse a la actividad que responda de manera razonable a sus expectativas o planes de vida.

66. De esta forma, la Comisión considera que la naturaleza del empleo de Sandra Pavez como docente escolar implicaba también el ejercicio de una función pública, por lo que la discriminación en la continuidad de este trabajo ejercido durante largos años de su vida profesional derivó en la violación de los derechos al acceso a la función pública en condiciones de igualdad y a no ser discriminada en el ámbito laboral, protegidos por los artículos 23.1 c) y 26 de la Convención Americana.

⁷⁰ CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. 12 de noviembre de 2015, párr. 453

⁷¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 18, 6 de febrero de 2006, párr. 31.

67. Por último, la Comisión destaca que la manera en que se decidió el recurso de protección, puso en evidencia la total indefensión en que quedó Sandra Pavez frente al acto discriminatorio sufrido, pues la Corte de Apelaciones de San Miguel no analizó si la revocatoria del certificado de idoneidad violó sus derechos constitucionales y convencionales, sino que se limitó a establecer la legalidad de la actuación de la autoridad religiosa, por la vigencia del Decreto 924. A pesar de que en su recurso de apelación, Sandra Pavez hizo referencia explícita a la necesidad de que se evaluara la arbitrariedad de la medida a la luz de sus derechos, la Corte Suprema validó integralmente la decisión de la Corte de Apelaciones de San Miguel sin motivación alguna y sin responder al alegato de la víctima que resultaba fundamental pues procuraba un pronunciamiento que más allá de la legalidad de la revocatoria, determinara si la misma había violado sus derechos humanos. En ese sentido, además del incumplimiento del deber de garantía frente a la violación de los derechos analizados hasta este momento, el recurso de protección resultó violatorio de los derechos a contar con decisiones debidamente motivadas y a la protección judicial.

68. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado de Chile es responsable por la violación a la vida privada y autonomía, al principio de igualdad y no discriminación, al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, al trabajo, a contar con decisiones motivadas y a la protección judicial, establecidos en los artículos 11.2, 24, 23.1 c), 26, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Sandra Pavez.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

69. Con base en las determinaciones de hecho y de derecho, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8 (garantías judiciales), 11 (vida privada y autonomía), 23.1 c) (acceso a la función pública en condiciones de igualdad), 24 (igualdad ante la ley), 25.1 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

70. En virtud de las anteriores conclusiones,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RECOMIENDA AL ESTADO DE CHILE,

1. Reincorporar a Sandra Pavez al cargo que ocupaba como profesora en una institución de educación pública, de ser su voluntad y en concertación con ella.

2. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe en contra de Sandra Pavez tanto en el aspecto material como inmaterial. El aspecto material deberá tener en cuenta las diferencias de los montos económicos salariales y prestaciones sociales que hubiere recibido en su condición de docente. Además, el Estado deberá adoptar las medidas de compensación económica y satisfacción que correspondan.

3. Disponer mecanismos de no repetición que incluyan: i) la adecuación de la normativa interna, incluyendo el Decreto 924 de 1983 del Ministerio de Educación, a fin de que asegure que el mismo no promueva actos de discriminación por orientación sexual en su aplicación; ii) la adopción de las medidas necesarias para asegurar el debido control administrativo y judicial de posibles situaciones discriminatorias en el contexto de la aplicación de la referida normativa; y iii) capacitar a las personas encargadas de evaluar la idoneidad del personal docente y a los funcionarios judiciales de todas las instancias que estén llamados a conocer recursos de protección de derechos fundamentales, sobre el alcance y contenido del principio de igualdad y no discriminación, incluyendo la prohibición de discriminación por orientación sexual.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington, D.C. a los 7 días del mes de diciembre de 2018. (Firmado): Margarete May Macaulay, Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Francisco José Eguiguren Praeli, Joel Hernández García y Flavia Piovesan, Miembros de la Comisión.

La que suscribe, Maria Claudia Pulido, por autorización del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 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.



Maria Claudia Pulido
Por autorización del Secretario Ejecutivo