



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

**INFORME N° 28/94
CASO 10.026
PANAMA
30 de septiembre de 1994**

ANTECEDENTES:

1. El Presidente del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Capítulo de Chiriquí, denunció el 10 de junio de 1987 ante esta Comisión la violación de los derechos amparados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente en sus artículos 8 y 25, de los abogados Guillermo Mosquera Palacios, Nelson Caballero Jiménez, Elzebir Troya De Di Vito, Rosalinda Ross de Gómez, en adelante llamados "los Jueces de Circuito" y Beatriz Méndez de Rodríguez, en adelante "la Juez Municipal", así como de la independencia del Poder Judicial, y de los derechos y garantías correspondientes por la destitución de los mismos sin debido proceso.

2. Panamá está dividida a efectos judiciales en Distritos, Circuitos y Municipios. En el Distrito en caso existe un Tribunal superior, del que dependen los seis Jueces de Circuito de la Provincia de Chiriquí, jueces a quienes dicho tribunal superior reunido en Sala de Acuerdos designa y destituye. A su vez, dichos Jueces de Circuito reunidos en Sala de Acuerdo designan y destituyen a los Jueces Municipales.

La denuncia indica que:

a) El 6 de enero de 1987, el Presidente del Cuarto Tribunal superior de Justicia del 3er. Distrito Judicial, Lic. Ricardo E. Jurado de la Espriella, en adelante "el Presidente del Tribunal Superior", mediante llamada telefónica pretendió presionar a la Juez Municipal para que resolviera un caso en jurisdicción de dicha Juez, de acuerdo a los intereses de una de las partes, a lo que la Juez no accedió.

b) Frente a dicha negativa, el Presidente del Tribunal Superior, en conjunto con otros dos magistrados de dicho Tribunal, dirigieron el 20 de enero el oficio #38 a los Jueces de Circuito ordenándoles que, por supuesto irrespeto cometido en perjuicio del Presidente del Tribunal, le aplicaran a la Juez Municipal las sanciones disciplinarias previstas en la Ley para ese tipo de casos. Los Jueces de Circuito consideraron que de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 32 de la Constitución Política que consagra el debido proceso, previamente correspondía escuchar a la Juez Municipal.

c) El Presidente del Tribunal Superior ordenó a raíz de ello a los jueces que procedieran a la destitución sumaria de la Juez Municipal, lo que no fue aceptado por cuatro de los seis Jueces de Distrito, a raíz de lo cual fueron destituídos por Acuerdo # 266 firmado por dicho Presidente y dos magistrados del Tribunal Superior, reunidos en Sala de Acuerdos el 5 de febrero de 1987. Por el mismo acuerdo, el Tribunal Superior nombró nuevos Jueces de Circuito que siguiendo instrucciones de los magistrados del Tribunal Superior a su vez destituyeron y reemplazaron a la Juez Municipal.

d) Con respecto al agotamiento de los recursos internos, los demandantes indican que interpusieron Recurso de Revocatoria en contra de la decisión de los magistrados del Tribunal Superior, el cual fue desestimado por ese tribunal que concedió la apelación correspondiente ante la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia el 27 de febrero, recurso que a la fecha de la denuncia, 9 de junio de 1987, no había sido resuelto pese a haber precluido el plazo legal.

e) Indica también la denuncia que dos de los Jueces de Circuito estaban protegidas a la época de su destitución por el Fuero de Maternidad, pues no había transcurrido un año desde que habían dado a luz, y dicho Fuero indica que la madre trabajadora al reincorporarse a su trabajo luego del alumbramiento, no podrá ser despedida por el término de un año.

f) Señala la denuncia que fundado en el artículo 50 de la Constitución Política se promovió Recurso Extraordinario de Amparo de las Garantías Constitucionales ante la Suprema Corte, contra las órdenes de destitución mencionadas. Dicho Recurso no fue acogido por la Corte, basado en que existía recurso ordinario en trámite ante la misma, pese a que no obstante haber fallecido el término legal el mismo no estaba resuelto.

g) Básase la denuncia en que:

Los actos aquí expuestos constituyen la violación directa por parte del Estado panameño, signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través del Organo Judicial, de las disposiciones contenidas en los artículos 8 y 25 ..., al quebrantar el principio de la independencia de los Magistrados y Jueces, su inamovilidad sin causa justificada, el sagrado fuero de maternidad y el derecho universal al debido proceso, conforme lo manda la Constitución Política de la República de Panamá.

4. La Comisión da traslado de la petición al Gobierno de Panamá, que con fecha 16 y 19 de octubre de 1987 somete su respuesta.

5. La respuesta del Gobierno se divide en dos partes: una introducción que presenta normas constitucionales relativas al Organo Judicial, transcribiendo el título VII relativo a la Administración de Justicia; y un informe referido específicamente al caso.

6. Dicho informe indica que:

a) Por Decreto de Gabinete 140 de 1969 se suspendió la Carrera Judicial consagrada en la Ley 9 de 1963, declarándose por el mismo:

... en interinidad todos los funcionarios judiciales, hasta el momento en que un nuevo Código Judicial dictara nuevas reglas sobre Carrera Judicial que regulara en su texto lo relativo al ingreso, estabilidad, prerrogativas, sanciones y destitución de dichos funcionarios.

... que a partir de la vigencia del Decreto de Gabinete 140 de 1969 todos los funcionarios que ingresaron al Organo Judicial fueron designados sin reglas obligatorias de concurso y por lo tanto su nombramiento se hizo en forma directa y libre por parte de las autoridades nominadoras ... que en tal función actúan con independencia y autonomía.

... que dentro del período de vigencia del Decreto de Gabinete 140 del 1969 se produjo la declaratoria de insubsistencia de los funcionarios quejoso.

) Que a partir del 2 de abril de 1987 (con posterioridad al Acuerdo #266 de destitución), rigen las Leyes 29 de 1984 y 18 de 1986, que adoptan el Código Judicial y restablecen la Carrera Judicial en desarrollo de las normas consagradas en los artículos 198 al 215 de la Constitución Nacional (de 1972, reformada en 1978 y 1983), disposiciones constitucionales que establecen cláusula de reserva legal. Señala que los reclamantes "fueron declarados insubsistentes en el ejercicio de sus cargos por la respectiva autoridad nominadora".

En cuanto al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, indica que "contra los actos administrativos de la autoridad nominadora" los afectados:

... interpusieron recursos de revocatoria ante la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia (de negocios generales) que fueron decididos en su oportunidad con declaratoria de falta de competencia ... dejando expedita a favor de ellos la vía adecuada que son en nuestro Derecho: el recurso autónomo de inconstitucionalidad ante la Sala del pleno de la Corte (integrada por los nueve Magistrados...) y el recurso contencioso administrativo ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo (integrada por tres Magistrados que atienden lo recursos contencioso administrativo y lo recursos laborales).

En consecuencia no se han agotado en nuestro ordenamiento positivo los medios de impugnación... ni la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en el fondo al respecto, por lo cual en este momento procesal (la Comisión) está inhibida de expresar juicios previos a dichos pronunciamientos, si fuere el caso. (Subrayados del original).

d) Indica también la respuesta del Gobierno que enmarcó su actuación en el caso en respecto al debido proceso consagrado por el artículo 32 de la Constitución y señala la interpretación por sentencia de la Corte Suprema del 20 de febrero de 1984 de dicho principio, donde indica que la garantía constitucional de debido proceso comprende.

1) el derecho de jurisdicción, es el derecho que tiene toda persona de poder comparecer al órgano jurisdiccional del Estado, en demanda de justicia, para que se restablezcan sus derechos individuales, cuando considere que los mismos han sido vulnerados,

2) la facultad que tiene toda persona de tener conocimiento de la pretensión deducida en su contra de poder ser oída, de defenderse, pudiendo contar con asistencia letrada, producir pruebas y obtener una sentencia que oportunamente resuelva la causa.

3) la sustanciación del proceso ante el Juez natural...

d) La observación de un procedimiento establecido por la ley para el tipo de proceso que se trate, donde se asegure la defensa en juicio, la bilateralidad de la audiencia y la igualdad de las partes en el proceso.

(Subrayado en el original).

7. El Gobierno de Panamá anexa a su respuesta con fecha 19 de octubre de 1988 varias certificaciones del Secretario de la Corte Suprema de Justicia emitidas el 2 de octubre respecto a:

a) que el Pleno de la Corte decidió el 26 de febrero de 1987 abstenerse en el amparo constitucional interpuesto contra el Acuerdo 3266 del Cuarto Tribunal Superior de Chiriquí, "porque el acto acusado no es impugnable por la vía escogida";

b) que ante la Sala 3^a en lo Contencioso Administrativo de la Corte no se ha presentado ningún recurso de esa categoría al respecto;

c) la decisión de la Sala de Negocios Generales del 4 de julio de 1988, respecto al recurso de revocatoria presentado el 26 de febrero de ese año por las dos Jueces de Circuito contra la destitución, en la que se invoca además la protección de la Ley de Maternidad, por la que se abstiene del fondo e indica que se acuda a la vía correspondiente;

d) la decisión similar de abstención de la dicha Sala de Negocios Generales respecto al recurso de revocatoria presentado por los dos Jueces de Circuito.

Sostiene la Corte suprema en estas últimas dos decisiones que:

a) el Acuerdo de los Jueces de Distrito realizado el 5 de febrero, fue hecho cuando no había entrado en vigencia el nuevo Código Judicial que restablece la carrera judicial que regía en Panamá según Ley 9 de 1963 y que fuera suspendida por Decreto de Gabinete N° 140 del 30 de mayo de 1969. El nuevo Código Judicial entró en vigencia en abril de 1989.

b) que en consecuencia no hubo violación constitucional en el caso porque no se trata de un juicio penal sino de un acto administrativo que decreta la destitución de servidores judiciales, de manera que éstos tendrían otra vía para hacer valer derechos supuestamente conculcados.

c) que no se ha violentado el artículo 207 de la Constitución que consagra la independencia de los jueces en sus funciones, pues no se trata de un acuerdo que restrinja el libre ejercicio de la función judicial, sino de un acto administrativo de la entidad nominadora que los destituye.

d) que no se ha conculado el artículo 208 de la Constitución que señala que los jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley, porque éste es un principio programático que necesita ser desarrollado por una ley formal que reglamente su ejercicio; y que al momento de producirse la destitución si bien existía el precepto constitucional no se había dictado la ley que reglamentase la carrera judicial, que --como se menciona ut-supra-- se restableció el 1º de abril de 1987.

9. En el recurso de amparo de garantías constitucionales presentado por los jueces y que incluye el argumento de la protección de la ley de maternidad, la Sala de Negocios Generales decidió abstenerse de su consideración dejando a salvo el derecho de los recurrentes para que acudan a la vía correspondiente, por la siguientes razones:

a) que pese a que los artículos respectivos parecieran atribuir a esa Sala la competencia del caso, la misma no corresponde porque no se trata de una apelación contra una sanción correccional (subrayado de la sentencia), sino "de una destitución, acto administrativo de la autoridad nominadora, no sujeto a las reglas del debido proceso, ya que no se trata de un proceso penal, de una medida correccional o de un asunto policivo a los cuales se refiere el artículo 32 de la Carta Política".

b) que no se viola el artículo 207 de la Constitución, pues éste se refiere a la "independencia de los Jueces en cuanto a la facultad que la Constitución y la ley le da a dichos funcionarios en los asuntos jurisprudenciales de que conocen para dictar su Resolución sin la imposición de ningún superior y sometidos nada más que a la Constitución y a la ley. Esa independencia de los Jueces, ... constituye una garantía o requisito mínimo para el buen desempeño de impartir justicia, colocando a los Magistrados y Jueces al margen de la política y de la supeditación de otros órganos del Estado".

c) con respecto al artículo 208 de la Constitución, repite lo indicado en su decisión respecto al recurso presentado por los Jueces, que se sintetiza anteriormente en 7.d.

10. El representante de los reclamantes, en su carácter de Presidente del Colegio Nacional de Abogados, Capítulo de Chiriquí, contesta a las observaciones del Gobierno referidas anteriormente. En dicha presentación, luego de reiterar los hechos que configuran el caso, se refiere extensamente al agotamiento de los recursos internos.

Al respecto explica y documenta la presentación de:

a) los recursos de revocatoria por inconstitucionalidad ante el Cuarto Tribunal Superior, su rechazo y la apelación igualmente denegada por la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema;

b) el recurso de amparo (artículo 50 de la Constitución) ante la Corte Suprema en pleno y su rechazo por existir un recurso de apelación pendiente ante la Sala de Negocios Generales de dicho Tribunal; y analiza la imposibilidad y futilidad de presentaciones adicionales a través del un recurso por la vía contencioso-administrativa por las razones que se indican en el punto siguiente.

Considera que la vía Contencioso-administrativa sería inútil porque:

a) El recurso Contencioso Administrativo presume la existencia de un acto y conducta ilegal.

b) La Corte se expidió en el sentido que la destitución de los jueces era legal, argumentando que el Decreto N° 140 suspendía la Ley N° 9 (que consagra y reglamenta los derechos de los jueces).

c) En consecuencia, la posición de la Corte no permite alternativa procesal alguna ya que por un lado requiere la presentación de un recurso que presupone un acto ilegal, y por otro esta misma ya se ha expedido a favor de la legalidad de dicho acto, i.e., los despedidos.

- . Presenta el reclamante el siguiente resumen de sus argumentos legales:
 - a. La Constitución Nacional y el Pacto de San José garantizan el derecho a la independencia judicial, el derecho al debido proceso, el derecho a ser oído, el derecho contra los despidos arbitrarios y demás garantías y protecciones judiciales.
 - b. El Decreto Nº 140-1969 fue derogado en 1972 con la adopción de la nueva Constitución. La Constitución de 1972 en sus artículos 192 y 193 prevalece sobre la suspensión prescripta por ese Decreto de las disposiciones claves de la Ley 9-1963 que regía la carrera judicial.
 - c. En consecuencia la suspensión de las disposiciones de la Ley Nº 9 quedaron sin efecto, readquiriendo la Ley Nº 9 toda su efectividad jurídica. Basa su argumento inter alia en el artículo 35 del Código Civil panameño que dice:

La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la Legislación pre-existente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra y espíritu se desechará como insubsistente.
 - d. La Corte Suprema ha amparado el proceder del Cuarto Tribunal superior al extremo de contradecir sus propios fallos anteriores respecto a la independencia de los Jueces.
 - e. Las destituciones de los jueces no fueron parte de un programa de reestructuración del sistema judicial sino el resultado de la conducta arbitraria del Tribunal Superior, amparado por la Corte Suprema.
13. Con fecha 16 de junio de 1988, el Gobierno responde a la observaciones de los peticionantes. En su respuesta el Gobierno:
- reitera que no se han agotado los recursos internos porque la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema se negó a considerar el recurso sosteniendo que no era una sanción correccional (que sí le correspondería) sino un acto administrativo, que corresponde a la vía Contencioso Administrativa;
 - que además la suspensión establecida por el Decreto 140 no se refería a toda la Ley 9 de 1963, sino sólo a algunas de sus disposiciones;
 - por consiguiente requiere la declaratoria de inadmisibilidad de acuerdo al artículo 46 de la Convención y 37 del Reglamento.
14. A efectos ilustrativos de la Comisión y, sin que implique reconocimiento de la admisibilidad, indica también el Gobierno que:
- La insubsistencia de una ley que establece el artículo 35 del Código Civil (ver ut supra 12.3), debe ser establecida por la Corte Suprema de Justicia, órgano que ejerce el control centralizado de la constitucionalidad, y que la Corte Suprema no ha abolido el Decreto Nº 140 por sentencia constitucional por lo cual era vigente al momento en que se originó el caso.
15. Sostiene que el peticionario pretende, a través de este caso, utilizar a la Comisión con fines políticos contra el Gobierno panameño.
16. Con fecha 22 de agosto de 1988, los peticionantes presentan sus observaciones a la respuesta del Gobierno del 16 de junio, reiterando:
- que el recurso interno ha sido agotado dados los múltiples y conectados rechazos que obtuvieron en sus distintas recurrencias a la Corte Suprema;
 - y que la indicación de ésta que las garantías de estabilidad e independencia judicial y debido proceso establecidas constitucionalmente son un principio programático no

aplicable al caso por no estar reglamentada la carrera judicial constituyen también una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto a la obligación de adecuar su legislación interna a la Convención.

17. Los peticionantes en audiencia ante la Comisión en su 74º período de sesiones, solicitan que se decida por la Comisión con base en el artículo 37.2 de su Reglamento que:

La frase "no se aplicará" en el artículo 37.2 excluye al requisito del párrafo 1, respecto del agotamiento de los recursos internos y los Peticionantes no están obligados a interponer y agotar los recursos internos si se dan los presupuestos del Art. 37.2.

Presenta al respecto la posición que:

... Los peticionantes ante foros internacionales no están bajo obligación de interponer recursos internos teóricamente a su alcance si dichos esfuerzos serían, desde un punto de vista práctico, fútiles.

Señala al respecto jurisprudencia internacional y resoluciones previas de la Comisión en ese sentido. (Res. 29/86, Caso 9102, Nicaragua; Res. 20/87, Caso 9449, Perú y Res. 17/87, Caso 9426, Perú).

Indica al respecto el reclamante:

...La Corte Suprema de justicia (Sala General de Negocios) en su rechazo del recurso interpuesto por los Peticionantes se declara incompetente y sugiere que el asunto es materia en lo contencioso-administrativo, al mismo tiempo que establece que "la Sala (General de Negocios) siguiendo principios sentados por el pleno de la Corte considera que no se ha violado el artículo 208 de la Constitución Nacional". La posición de la Corte no permite alternativa procesal alguna ya que por un lado requiere la presentación de un recurso que presupone un acto ilegal y por otro, esta misma ya se ha expedido a favor de la legalidad de dicho acto, es decir, los despidos. El Cuarto Tribunal Superior de Justicia basó su rechazo de la revocatoria y apelación en subsidio en su incompetencia, estableciendo que la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema era el órgano judicial competente para entender el despido arbitrario. Lo peticionantes una vez más siguieron las indicaciones de los tribunales panameños sin resultado alguno.

El Gobierno basa su afirmación de que los recursos internos se han agotado en que los peticionantes no interpusieron los recursos de inconstitucionalidad y contencioso-administrativo. Respecto a este último, nos atenemos a lo expuesto en el párrafo anterior. Sin perjuicio de que se intente presentar la interposición del recurso de inconstitucionalidad, como la única vía para la cual los peticionantes habrían gozado de una decisión sobre la materia en fondo respecto a los despidos ilegales y arbitrarios, previos casos ante la Corte Suprema de Justicia demuestran lo contrario. En circunstancias casi idénticas a las de los peticionantes, la Corte Suprema decidió el caso del Lic. Luis A. Espósito contra la destitución ilegal por el Cuarto Tribunal Superior de Justicia en David, Provincia de Chiriquí, (Sentencia del 13 de febrero de 1978) presentado en una acción de amparo de la misma naturaleza que la presentada por los peticionantes y rechazada por la Corte.

Al mismo tiempo la Corte rechaza el recurso de amparo presentado por los peticionantes argumentando que dicho recurso no correspondía por existir un recurso ordinario pendiente, una de las Salas de la misma Corte ante la que existía dicho recurso pendiente deja pasar el plazo establecido por la ley para la decisión del recurso y no es hasta que los peticionantes presentan el caso ante la Comisión Interamericana de Derecho Humanos que dicha Sala pasa dictamen rechazando la acción por no corresponder a su competencia.

18. El 25 de enero de 1989 los peticionantes proponen como opción que se active el mecanismo previsto en el artículo 45 del Reglamento de la Comisión para lograr una solución amistosa entre las partes. Dicha petición fue comunicada al Gobierno, solicitándosele respuesta en un plazo de 30 días. El Gobierno respondió el 2 de marzo reiterando que consideraba improcedente la denuncia por el no agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.

19. El 19 de junio de 1989 los peticionantes reiteran su solicitud para que se admita su reclamación; que la Comisión agote los recursos a su disposición para obtener una solución amistosa; y que se tenga presentes las medidas restitutivas y reparatorias ya solicitadas. De esta petición se da traslado al Gobierno de Panamá que reitera su posición anterior con fecha 10 de octubre de 1989.

CONSIDERANDO CON RESPECTO A LA ADMISIBILIDAD:

20. Que la petición fue presentada dentro del término y con las condiciones formales que prescribe el artículo 32 del Reglamento de la Comisión.

21. Que los peticionantes han presentado el Recurso de Revocatoria ante la Resolución del Tribunal Superior, y que ante el rechazo de la misma por éste apelaron tal como éste lo indicó ante la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema.

22. Que ante la demora en resolver por parte de ésta presentaron Recurso de Amparo ante la Corte en Pleno, el que fue denegado por encontrarse en trámite el recurso ordinario.

23. Que al considerar el recurso extraordinario, la Corte Suprema consideró que el acto de destitución era un acto administrativo y no correccional, desechando de ese modo que hubiera una conexión causal motivadora entre dicha decisión de destituir y el entredicho entre la Juez Municipal y el Presidente del Tribunal Superior, así como la orden de destituirla por irrespeto que enviara dicho Tribunal a los Jueces de Circuito y con la negativa de éstos de destituirla sin oírla. Que al efectuar ese análisis la Corte Suprema analizó el fondo del asunto y decidió con respecto al mismo.

24. Que igualmente al afirmar que el Decreto del Gabinete estaba vigente y aplicable al caso, y por consiguiente suspendía las garantías de estabilidad y defensa en juicio de los jueces destituidos, hacía fútil el iniciar el recurso contencioso-administrativo.

25. Que el artículo 212 de la Constitución de Panamá, en acuerdo con los principios aplicables del Derecho Internacional, establece como principio de orientación procesal los principios:

Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.

El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial.

CONSIDERANDO CON RESPECTO AL FONDO:

26. Que la vigencia de la suspensión de las garantías de estabilidad e independencia judicial ordenada por el Decreto N° 140 de 1969 y que fundamenta la decisión de destitución de los Jueces de Circuito y de la Juez Municipal, así como su confirmación por abstención de revisión por la Corte Suprema, deja en estado de indefensión a los Jueces destituidos, sin que hayan tenido las garantías requeridas por el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

27. Que las disposiciones constitucionales panameñas contemplan y establecen un sistema de garantías respecto al debido proceso y la independencia judicial que fuera regulado por la Ley 9 de 1963, y que la suspensión de sus disposiciones al respecto por 18 años (desde 1969 hasta 1987) implica una involución que atenta contra los derechos reconocidos en la Convención Americana de la que Panamá es Estado parte y en especial la

obligación de adecuar la legislación interna a los principios y normas establecidos por la Convención, tal como lo establece en su artículo 2, que dice:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

28. Que igualmente esta situación impide el goce del derecho reconocido en el artículo 23.1.c de la Convención en cuanto a "tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país", ya que dicha igualdad tiene que estar respaldada por garantías que aseguren su vigencia.

29. Que tanto la Juez Municipal como los Jueces de Circuito fueron sancionados a través de su destitución sin ser oídos y como consecuencia de hechos que en ningún momento han sido negados por el Gobierno de Panamá.

30. Que la importancia de estos hechos se acrecienta por la necesidad de todo Estado de mantener un Poder Judicial independiente, que sea capaz de proporcionar garantías para el goce de los derechos que establece la misma Convención.

OBSERVACIONES RECIBIDAS LUEGO DEL ENVIO DEL INFORME SOBRE EL ARTICULO 50

31. El 5 de enero de 1991, el Gobierno de Panamá presentó algunas observaciones en respuesta al informe preparado y aprobado por la Comisión, en virtud del artículo 50 de la Convención Americana. El Gobierno informó a la Comisión que se habían tomado medidas para reformar los procedimientos utilizados para el nombramiento de todos los jueces, con el fin de restaurar la confianza en el sistema judicial. Bajo el nuevo sistema la evaluación de los candidatos para cargos judiciales se hizo con base en los méritos. El Gobierno informó que a los peticionarios en este caso se les había considerado según el nuevo sistema. Por tanto, a los peticionarios Nelson Caballero y Elzebir Troya de Di Vito se les había seleccionado para posiciones judiciales. Dos peticionarios más, Guillermo Mosquera y Beatriz Méndez de Rodríguez, ocupaban cargos en otras oficinas gubernamentales y no fueron considerados. El quinto peticionario, abogada Rosalinda Ross de González, había sido considerada como candidata, pero no se le había nombrado.

32. El 30 de abril de 1991, los peticionarios respondieron a la comunicación anterior, manteniendo que los actos del Gobierno no daban cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión. Los peticionarios afirman que el Gobierno de Panamá no implementó medidas legislativas para crear estabilidad e independencia en la rama judicial. En cambio, arguyen, se han aprobado leyes que tienen el efecto contrario. Observan que la aprobación del Decreto Ministerial #17 del 24 de enero de 1990 y de la Ley #25 de diciembre de 1990, que confiere completa discreción a la jerarquía judicial para nombrar y remover a los jueces, contraviene el derecho al debido proceso y a la inamovilidad, en ausencia de una causa justa, según está establecido en la Constitución. Los representantes de los peticionarios también sostienen que, aunque dos de los ex jueces han sido nombrados nuevamente para cargos judiciales, a ninguno de ellos se le había dado una posición exacta a la que ocupaba al ser destituido. Además, los peticionarios afirman que los abogados Caballero y Troya fueron nombrados nuevamente mediante el proceso competitivo de selección, no como resultado de medidas tomadas para reintegrarlos a sus posiciones anteriores. Los peticionarios hacen hincapié en que ninguno de los perjuicios profesionales y económicos sufridos como resultado de las destituciones sumarias ha sido indemnizado.

33. El 8 de julio de 1991, el Gobierno sometió una extensa explicación de sus observaciones sobre el caso. Primero, el Gobierno reconoce que la destitución de estos jueces por las autoridades del gobierno anterior constituye una violación de la legislación interna. El Gobierno declara que al tomar medidas para reformar la rama judicial, había

tomado en cuenta la situación de los funcionarios judiciales que habían sido injustamente destituidos o sancionados por el régimen anterior. De los doce miembros afectados (incluyendo los peticionarios), siete habían sido reintegrados o colocados en posiciones judiciales similares. El Gobierno reitera que dos de los peticionarios en este caso habían sido reintegrados a la rama judicial, y otros dos estaban empleados en posiciones diversas en el gobierno. El quinto peticionario, Rosalinda Ross de González, no había sido nombrada nuevamente debido a quejas sometidas contra ella por algunos litigantes.

34. La explicación incluyó una compilación de leyes y reglamentos preparados y presentados por la Corte Suprema como iniciativa legislativa para fortalecer el estado de derecho, garantizar la independencia de la rama judicial y mejorar el proceso judicial. El Gobierno indicó que tomaría medidas para garantizar legislativamente la independencia de la rama judicial, conforme lo estipula la Constitución, y declaró que era incorrecta la interpretación dada por los peticionarios al Decreto Ministerial 17 y a la Ley 25. El Gobierno expresó que en vista de que las violaciones denunciadas en este caso fueron causadas por actos del régimen anterior, durante los primeros meses de 1987, la consideración de éstas por la Comisión en 1990, después del retorno de la democracia a Panamá, era inoportuna e injusta. Dada la difícil situación económica de Panamá, así como el hecho de que los responsables de los actos violatorios formaban parte de un régimen anterior sin autoridad legítima para obrar, el Gobierno arguyó que no tenía ni la capacidad ni la obligación de indemnizar a los peticionarios por los daños sufridos.

35. Con arreglo a una prolongación del plazo, ya solicitada, los peticionarios respondieron a las extensas observaciones del Gobierno el 16 de diciembre de 1991. La respuesta fue trasmisida al Gobierno el 30 de junio de 1992 (luego de una solicitud de traducción al español). Los peticionarios primero informaron que la Corte Suprema de Panamá había fallado el 22 de junio de 1991, sobre la supuesta inconstitucionalidad de la destitución de Rosalinda Ross de González. La decisión de la Corte indicó que la disposición Constitucional en cuestión había sido suspendida y no tenía vigencia en el momento de su destitución, pero reconoció que el Tribunal Superior la había acusado "sin fundamento legal" y sin establecer una base justificable. Sin embargo, la señora Ross no había sido reintegrada al cargo que ocupaba anteriormente. Los peticionarios subrayan que el actual Gobierno tiene la obligación continua de resarcir las violaciones denunciadas, independientemente de haber sido cometidas por un régimen anterior.

36. Se celebró una audiencia sobre esta etapa del caso durante el período de sesiones de la Comisión de 1992. Estuvieron presentes representantes de ambas partes.

37. Mediante nota del 4 de septiembre de 1992, la Comisión solicitó que el Gobierno presentara, dentro de un plazo de 30 días, toda información que considerara pertinente a la respuesta de los peticionarios. La comunicación de respuesta del Gobierno, fechada el 14 de septiembre de 1992, básicamente reitera los puntos expuestos en observaciones previas y durante la audiencia celebrada sobre la materia.

38. El artículo 51 de la Convención Americana establece que cuando la Comisión emite su opinión sobre un caso sometido, puede también recomendar que el Estado en cuestión adopte las "medidas que son de su incumbencia para remediar la situación examinada". El artículo 51.3 estipula que, una vez expirado el plazo prescrito para tomar dichas medidas, la Comisión deberá decidir "si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe".

39. Por otra parte, la nota del Gobierno indica que ha hecho todo lo requerido para reparar las violaciones denunciadas. El Gobierno afirma que ha tomado medidas para reformar el sistema de nombramiento de jueces, así como las medidas legislativas para restablecer la independencia de la rama judicial. Que dos peticionarios fueron nombrados nuevamente en posiciones judiciales, dos habían asumido otros cargos gubernamentales y uno no había sido nombrado nuevamente debido a quejas presentadas por litigantes. Además, el Gobierno continúa sosteniendo que si la Comisión lo hace responsable de violaciones cometidas por un régimen anterior sería inapropiado e injusto.

40. En cuanto a la cuestión del cumplimiento, según se deduce de las comunicaciones de las partes, Panamá ha puesto en práctica un sistema de nombramiento por mérito para la selección de jueces. Dos de los peticionarios, Nelson Caballero y Elzebir Troya de Di Vito, han sido reintegrados a cargos judiciales. Además, la Comisión tiene conocimiento de que se iniciaron varias medidas legislativas con el propósito de restablecer la independencia de la rama judicial.

41. Si bien la Comisión ha tomado nota y elogia los esfuerzos legislativos iniciados y proseguidos por el Gobierno, la importancia fundamental de una rama judicial estable e independiente requiere que estas medidas sean ejecutadas a plenitud. La Comisión reconoce que tal proceso puede muy bien tomar tiempo. Sin embargo, las medidas recomendadas para reintegrar y compensar a los peticionarios podían y han debido ser emprendidas y realizadas en forma expedita. Según parece, todavía a tres de los peticionarios no se les ha ofrecido la reintegración, y ninguno ha recibido compensación alguna por los daños económicos y profesionales sufridos como consecuencia de las violaciones denunciadas,

42. El Gobierno de Panamá ha sostenido a lo largo del trámite de este caso que aunque ha tomado las medidas requeridas para satisfacer las recomendaciones de la Comisión, la responsabilidad por las violaciones recae sobre el gobierno anterior. En realidad, durante el período en cuestión hubo continuidad del aparato administrativo del Estado. No obstante ello, la Comisión observa que el artículo 1 de la Convención Americana estable la obligación de los Estados partes, primero, de respetar los derechos y libertades reconocidos, y segundo, de garantizar el libre y pleno ejercicio de tales derechos. Esta última obligación se refiere al deber de los Estados de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos. De este deber se deriva la responsabilidad continua del Estado de "tratar de restaurar el derecho violado y proveer la compensación a que haya lugar según los daños provenientes de la violación de los derechos humanos". (Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio, 1988, par. 166).

43. La Comisión reitera, por la presente, el punto fundamental de que la responsabilidad del Estado por los derechos humanos es de naturaleza continua. La Comisión encuentra que la letra de la opinión de la Corte Interamericana en el caso Velásquez Rodríguez es particularmente aplicable en este caso:

Según el principio de Derecho Internacional de la identidad o continuidad del Estado, la responsabilidad subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y, concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito que genera la responsabilidad y aquél en que ella es declarada. Lo anterior es válido también en el campo de los derechos humanos aunque, desde un punto de vista ético o político, la actitud del nuevo gobierno sea mucho más respetuosa de esos derechos que la que tenía el gobierno en la época en la que las violaciones se produjeron. (Sentencia del 29 de julio de 1988, par. 184).

LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

RESUELVE:

1. Que recae sobre el Gobierno de Panamá la responsabilidad de los hechos denunciados en este caso: la destitución de los Jueces de Circuito Guillermo Mosquera, Nelson Caballero, Elzebir Troya de Di Vito y Rosalinda Ross de González el 5 de febrero de 1987, y de la Juez Municipal Beatriz Méndez de Rodríguez, el 8 de febrero de 1987. Estos hechos constituyen violaciones del derecho de los ciudadanos a las garantías judiciales y del derecho al acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país, de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 23.1 de la Convención Americana, respectivamente, cuya responsabilidad recae sobre el Gobierno de Panamá.

2. Que la suspensión de 1969 a 1987 de las disposiciones constitucionales que establecen un sistema de garantías para el debido proceso y la independencia de la rama judicial, constituyen una violación de la obligación, consagrada en el artículo 2, de adoptar las medidas legales internas que sean necesarias para dar vigencia a los derechos y libertades reconocidos por la Convención Americana.

3. Recomendar al Gobierno de Panamá que adopte las medidas necesarias para:

- a. reintegrar a los peticionarios, que no estén actualmente en la rama judicial, a los cargos judiciales que ocupaban previamente, o a posiciones fundamentalmente similares;
- b. compensar a cada uno de los peticionarios por los daños económicos y profesionales sufridos como consecuencia de la violación de sus derechos humanos, de conformidad con los artículos 8 y 23.1 de la Convención Americana;
- c. continuar con el proceso de restablecer y salvaguardar la independencia y la estabilidad de la rama judicial, mediante medidas legislativas y demás providencias.

4. Publicar el presente informe, en virtud de los artículos 48 del Reglamento de la Comisión y 51.3 de la Convención, toda vez que el Gobierno de Panamá no adoptó las medidas para solucionar la situación denunciada, dentro de los plazos concedidos

[[Indice](#) | [Anterior](#) | [Próximo](#)]