

Importancia de la Convención Americana en el Proceso disciplinario judicial

Importance of American Convention on human rights in judicial disciplinary process

Alberto H. González Herrera

Defensor especial de Integridad y Transparencia

alberto.gonzalez@organojudicial.gob.pa

<https://orcid.org/0000-0001-5141-8528>



Recibido: agosto 2025

Aprobado: diciembre 2025

Resumen

La consideración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos conducen a efectuar el control de convencionalidad en cada proceso disciplinario que se adelante contra los servidores judiciales. Ello permitirá generar decisiones respetuosas de los derechos fundamentales y prescindir de emplear criterios arbitrarios, desmesurados y subjetivos.

El control de convencionalidad que surge en el año 2006 por la interpretación que hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos viene obligando a los Estados a no prescindir del reconocimiento de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al adoptar decisiones en causas o procesos no solo judiciales sino en el ámbito de la Administración pública.

Con la Sentencia de 2 de febrero de 2001 Baena Ricardo y otros Vs Panamá, la Corte Interamericana de Derechos Humanos fija un muro tendiente a evitar que el Estado en materia de Derecho Administrativo sancionador o Derecho Disciplinario ajuste sus procedimientos y no prescinda de la consideración del principio de legalidad en materia de sanciones disciplinarias.

Algunos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nos permiten advertir la vigencia e importancia del control de convencionalidad que no está sujeto a la discrecionalidad de las autoridades por tratarse del deber de respetar las disposiciones de la Convención Americana.

Abstract

The consideration of the American Convention on Human Rights and the doctrine of the Inter-American Court of Human Rights leads to carrying out the control of conventionality in each disciplinary process carried out against judicial officers. This will allow for decisions that respect fundamental rights and avoid the use of arbitrary, excessive, and subjective criteria.

The control of conventionality that arose in 2006 due to the interpretation made by the Inter-American Court of Human Rights has been forcing states not to disregard the recognition of the norms of the American Convention on Human Rights when adopting decisions in cases or processes not only judicial but also in the field of public administration.

With the judgment of February 2, 2001, Baena Ricardo and others vs. Panamá, the Inter-American Court of Human Rights set a barrier to prevent the State, in matters of Administrative Sanctioning Law or Disciplinary Law, from adjusting its procedures and disregarding the principle of legality in matters of disciplinary sanctions.

Some precedents from the Inter-American Court of Human Rights allow us to highlight the validity and importance of the control of conventionality, which is not subject to the discretion of the authorities because it concerns the duty to respect the provisions of the American Convention.

Palabras claves

Control de convencionalidad, falta disciplinaria, proceso disciplinario.

Keywords

Conventionality control, disciplinary offense, disciplinary process.

Introducción

El proceso disciplinario judicial se asemeja al proceso administrativo sancionador que se surte en el ámbito de la Administración pública, al proceso disciplinario policial en la esfera de Policía Nacional y al proceso disciplinario universitario en la máxima casa de estudios; todos presentan fundamentos, principios y reglas semejantes. A los que investiguen, acusen y decidan estos procesos

están obligados a considerar y no pasar por alto las garantías consagradas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la doctrina que emana de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cumplimiento del control de convencionalidad.

Se efectúa un estudio descriptivo empleando el método de investigación

histórico, al efectuar un examen de algunos casos de procesos disciplinarios en torno a la valoración que ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el año 2001 a la actualidad; el método lógico, a fin de reconocer la obligación que generan las disposiciones de la Convención Americana a los Estados que desarrollan estos procesos de servidores públicos y de servidores judiciales.

Al examinar las disposiciones de la Convención Americana (1969) resultaba contradictorio que no fueran observadas en nuestros Estados durante las tres últimas décadas del siglo pasado, entre otras razones por el *sui generis* ejercicio del poder por regímenes militares.

Al respecto, González (2010) anotaba: Urge una nueva cultura, apartada del autoritarismo, que deseche el ritualismo y culto a la observancia de la ley formal, frente a la fuerza que emana de la luz constitucional y de los instrumentos internacionales sobre Derechos humanos (p. 37). Solo en la medida que nuestras naciones desarrollen procesos disciplinarios apegados al respeto del orden convencional todos los ciudadanos y servidores públicos tendrán seguridad jurídica dentro del Estado democrático y social de derecho.

En la Ley 53 (2015) si bien se enuncian las faltas disciplinarias en los artículos 190, 191 y 192 distinguiendo entre faltas leves, faltas graves y faltas gravísimas no contamos en dicho cuerpo normativo con el concepto de falta disciplinaria. Tampoco nos define el Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa (2017) lo que constituye falta, establece diversas prohibiciones en los artículos 145, 146 y 160.

El Estatuto de la Universidad de Panamá (2022) es uno de los cuerpos legales que ofrece el concepto de falta disciplinaria en nuestro medio, el artículo 334 preceptúa lo siguiente: “Constituye falta disciplinaria el incumplimiento de los deberes, obligaciones y normas de ética, el incurrir en conductas prohibidas, la extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones o la violación de inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, consagrados en la Constitución Política, la Ley, el Estatuto y los reglamentos universitarios”. Esta definición de falta disciplinaria es la más clara que presenta nuestro derecho positivo.

Otro precepto que ofrece el concepto de falta se encuentra en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional (1997), artículo 43 que señala: “Falta es cualquier transgresión al Reglamento, ya sea por acción u omisión, en el cumplimiento del deber o de las obligaciones; y la sanción es la pena que la ley establece para el que la infringe”. Este precepto presenta amplitud en su descripción y podría generar dudosa legitimidad al permitir que mediante la potestad reglamentaria se creen faltas y sanciones de naturaleza disciplinaria. Si bien los tipos disciplinarios son abiertos, sin embargo, la posibilidad de completarlos con disposiciones reglamentarias podría abrir la puerta a la arbitrariedad, desmesura y subjetividad.

1. El denominado control de convencionalidad

El surgimiento del control de convencionalidad ocurre en el año 2006 según González (2020) por la decisión del caso Almonacid Arellano Vs Chile.

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano

Vs Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N°154.

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

En virtud de esto, cada Estado a través sus entes decisores (Poder Judicial) y demás Tribunales especiales y autoridades se encuentra comprometido a no tolerar violaciones a la Convención.

Sin embargo, estimo que la semana anterior a la emisión de la sentencia del caso Almonacid Arellano Vs Chile, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había aludido al control de convencionalidad, mediante la Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros

Vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C N°151.

118. El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos.

Sí bien, no alude esta sentencia al “control de convencionalidad” dejaba entrever la obligación que tiene todo ente estatal al que le corresponda decidir situaciones, el no pasar por alto la Convención Americana (1969) a fin de evitar incurrir en arbitrariedad.

González (2020) es del criterio que producto de ese llamado de atención de la Corte Interamericana en el año 2006 con la sentencia del caso Almonacid Arellano surge el control de convencionalidad difuso (pp. 55-59).

Veintiocho días después del fallo en el caso Almonacid Arellano vs Chile, la Corte Interamericana emite otra aleccionadora decisión.

Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C N°158.

128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar

porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.

Desde entonces, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha exigido a los Estados el respeto a la Convención Americana. Así, en el caso Vélez Loor vs Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (párrafo 287) lo reitera; a guisa de ello, en el caso Masacre de Santo Domingo vs Colombia.

Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C N°259.

143. Lo anterior significa que se ha instaurado un control dinámico y complementario de las obligaciones convencionales de los Estados de respetar y garantizar derechos humanos, conjuntamente entre las autoridades internas (primariamente obligadas) y las instancias internacionales (en forma complementaria), de modo que los criterios de decisión puedan ser conformados y adecuados entre sí. Así, la jurisprudencia

de la Corte muestra cosas en que se retoman decisiones de tribunales internos para fundamentar y conceptualizar la violación de la Convención en el caso específico. En otros casos se ha reconocido que, en forma concordante con las obligaciones internacionales, los órganos, instancias o tribunales internos han adoptado medidas adecuadas para remediar la situación que dio origen al caso; ya han resuelto la violación alegada; han dispuesto reparaciones razonables, o han ejercido un adecuado control de convencionalidad.

A la actualidad, la doctrina jurisprudencial de la Corte Interamericana ha mantenido el control de convencionalidad reiterando a los Estados la necesidad, al decidir cualquier tipo de causas, que se verifique si se vulneran los preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C N°419.

139. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal reitera que las distintas autoridades estatales, incluidos los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, están en la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes; en esta tarea, las autoridades internas deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. De esa cuenta, con independencia de las reformas normativas que el Estado deba adoptar,

deviene imperativo que las autoridades competentes para decidir el nombramiento y remoción de las y los fiscales, así como los tribunales de justicia, ajusten su interpretación normativa a los principios establecidos en esta Sentencia.

Este pronunciamiento genera una nueva obligación a todo Estado al adelantar procesos de nombramiento y remoción de fiscales y jueces, conlleva la observancia de los principios establecidos en dicha sentencia. Estos principios son: el debido proceso, el derecho a ser oído dentro de plazo razonable, el derecho a Juez natural (Tribunal independiente e imparcial) predeterminado por la ley (artículo 8.1); el derecho a trato igualitario y no discriminatorio (artículo 1) al ser examinado el caso; el derecho a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 23.1 c), todos determinados por la Convención Americana (1969).

2. La sentencia del caso Ricardo Baena y otros vs Panamá

La sentencia dictada por la Corte Interamericana en el caso Ricardo Baena y otros Vs Panamá, sentó en el escenario americano, la obligatoriedad de no omitir en ninguna causa disciplinaria la consideración de la Convención Americana sobre Derechos humanos (1969).

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N°72.

124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos

judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.

Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

Recalca la Corte Interamericana en esta Sentencia de 2 de febrero de 2001.

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N°72.

129. La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso.

De igual forma, esta sentencia del caso Ricardo Baena y otros Vs Panamá subraya la necesidad de respetar la garantía de legalidad y le reitera a los Estados que no pueden crearse sin ley previa, faltas ni sanciones disciplinarias.

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C

Nº72.

106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.

Conlleva el reconocimiento de este precedente el garantizar a todo servidor público desde que inicia la causa disciplinaria lo siguiente: el debido proceso, el derecho de

conocer la imputación, el estado de inocencia, el derecho de defensa, el derecho a objetividad de la investigación, el derecho a que la falta disciplinaria exista previamente (legalidad y tipicidad), el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas y dentro de plazo razonable, el respeto a la dignidad humana, el derecho a no declararse responsable y guardar silencio, el principio de culpabilidad, el principio de favorabilidad (González, 2024).

Asimismo, en el Caso López Lone vs Honduras, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos llama la atención del trámite dado a proceso disciplinario.

Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs Honduras. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie N°315.

307. Respecto de esta medida, la Corte nota que el régimen disciplinario en Honduras ha sido modificado con respecto al régimen que fue aplicado a las presuntas víctimas. Este Tribunal recuerda que no le corresponde realizar una revisión en abstracto de normas que no fueron aplicadas o no tuvieron algún tipo de impacto en las violaciones declaradas en un caso concreto. En el presente caso el nuevo régimen disciplinario no fue aplicado a las víctimas ni consta que su posible aplicación pueda tener relación directa con los hechos de este caso. Por ello, y tomando en cuenta que las medidas solicitadas implican el análisis de normas jurídicas y alegados avances legales que no constituyán el régimen que se encontraba vigente al momento en que se llevaron a cabo los procesos disciplinarios contra las víctimas de este caso, la Corte considera que no corresponde emitir un pronunciamiento sobre dichas solicitudes al disponer las reparaciones del presente caso.

No obstante, la Corte recuerda que cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. Por tanto, en la aplicación del nuevo régimen disciplinario, las autoridades internas están obligadas a tomar en cuenta las interpretaciones de la Convención Americana realizadas por la Corte Interamericana, en este y otros casos, incluyendo lo relativo a la importancia de que los procesos disciplinarios y las normas aplicables estén legalmente y claramente establecidas, las garantías judiciales que se deben asegurar en este tipo de procesos, el derecho a la estabilidad en el cargo, así como el respeto de los derechos políticos, libertad de expresión y derecho de reunión de los jueces y juezas. El cumplimiento de dicha obligación no será analizado por esta Corte dentro de la supervisión de cumplimiento de la presente Sentencia.

En los procesos disciplinarios seguidos a los servidores judiciales hay que ponerle en conocimiento que tienen derecho a que se le dispense oportunidad de preparar su defensa

y promover recursos de estimarlo necesario, en el caso Chocrón Chocrón Vs Venezuela la Corte Interamericana lo recalca.

Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C N°227.

172. En conclusión, independientemente de las reformas legales que el Estado deba adoptar (supra párr. 162), es necesario que las interpretaciones judiciales referidas a las garantías judiciales y demás derechos de los jueces provisorios y temporales se realicen a la luz de la independencia judicial, adecuándose a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal que han sido reiterados en el presente caso. Con base en el control de convencionalidad, se debe disponer el conocimiento de los hechos que supongan dejar sin efecto nombramientos, remover o destituir jueces temporales o provisoria a la autoridad competente, en el marco de un proceso en el que la persona involucrada pueda ejercer su derecho defensa, se cumpla con la obligación de motivar la decisión y pueda acceder a un recurso efectivo, garantizando la permanencia debida en el cargo.

Básicamente, de este pronunciamiento se entiende que además del derecho de defensa al remover o destituir jueces temporales o provisoria (interinos) debe reconocerse a estos, el derecho a recurrir la decisión que los excluya del ejercicio jurisdiccional.

3. Importancia de la Convención Americana en el proceso disciplinario judicial

Reviste de mucha importancia la Convención Americana sobre Derechos

Humanos (1969) en el proceso disciplinario judicial, dado que garantiza que no exista trato sesgado, parcializado ni subjetivo por parte de la Unidad Especial de Integridad y Transparencia ni del Tribunal Especial de Integridad y Transparencia al investigar y juzgar al servidor judicial. Todo servidor judicial sometido a proceso disciplinario mientras se surtan la investigación y el juzgamiento está respaldado por la Constitución, los instrumentos internacionales sobre Derechos humanos y la ley.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) es de singular importancia pues del artículo 8 derivan derechos fundamentales que no enuncian ni la Constitución Política (2004) ni la Ley 53 (2015).

De las conocidas garantías judiciales que consagra la Convención Americana (1969) como el derecho a ser oído y juzgado dentro de plazo razonable por un tribunal competente, independiente e imparcial preexistente por ley; si resulta acusado o demandado cualquier sujeto, es menester permitirle que se le tenga como no responsable (estado de inocencia); de manera igualitaria, pueda contar con intérprete o traductor sino comprende el idioma del proceso; le pongan en conocimiento previamente y de manera detallada el motivo de la acusación o el hecho que le imputan; le otorguen el tiempo necesario para preparar su defensa; el derecho de defenderse por sí mismo o de contar con asistencia letrada idónea y poder comunicarse libre y privadamente con ella; derecho de ser asistido por Defensa pública sino cuenta con defensor designado por él en el plazo conferido por ley; derecho de interrogar a los testigos presentes en el Tribunal y hacer comparecer a peritos y testigos que puedan

arrojar luz sobre los hechos; el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; y, el derecho a recurrir la sentencia que le perjudique. Asimismo, si confiesa su responsabilidad que no sea producto de ningún tipo de coacción; el no poder ser juzgado nuevamente por los mismos hechos; y que el juicio sea público. Ello, en observancia del artículo 8 de la Convención Americana (1969).

La garantía de legalidad de los delitos, faltas y sanciones no escapa a la consideración de la Corte Interamericana, en la Sentencia del caso López Lone y otros vs Honduras lo subraya.

Corte IDH. Caso López Lone Vs Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C N°302.

257. La Corte ha establecido que el artículo 9 de la Convención Americana, el cual establece el principio de legalidad, es aplicable a la materia sancionatoria administrativa. Al respecto, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas puesto que unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de una conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se

pretende sancionar. En concordancia con lo anterior, la Corte considera que el principio de legalidad también tiene vigencia en materia disciplinaria, no obstante, su alcance depende considerablemente de la materia regulada. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver.

Entonces tenemos que la Corte Interamericana no avala el que la determinación de faltas disciplinarias sea vaga, confusa, improvisada, sino que sean típicas por ser manifestación del poder punitivo del Estado.

En alguna medida se sigue lo afirmado en la Sentencia de Baena, Ricardo y otros Vs Panamá en materia de faltas disciplinarias. No le es dado a ninguna autoridad con facultades sancionadoras o tribunal disciplinario aplicar sanciones que no se encuentran previstas por la ley de manera previa.

A la vez, la motivación de las decisiones que apliquen sanciones no puede ser soslayada por ningún Tribunal.

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C N°72.

153. 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 arbitrarias. 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 superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidias garantías” incluidas en el artículo 8.1 de la Convención para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

En el ejercicio de construcción de la sentencia por falta disciplinaria como en la que determina responsabilidad penal es importante tener claro el hecho cometido y probado, si la acusación cumplió con demostrar que el sujeto acusado es responsable con elementos de convicción o pruebas sólidas generadoras de certeza más allá de duda alguna, expuestas ante el Tribunal sin reparos de su validez constitucional y legal; y que las sanciones adoptadas si ello procede no rebasen lo solicitado por el acusador y no desconozcan los principios de necesidad, proporcionalidad y de utilidad.

Una consideración que no debe faltar es la de corroboración de afectación al servicio público o al correcto cumplimiento de los deberes al tratar las faltas disciplinarias pues si no resulta más que una mera amenaza o creencia presunta carece de ilicitud sustancial o de conducta típica la conducta del servidor público.

En el ámbito penal resulta mucho más delicado el ejercicio de fundamentación de la sentencia dada la continua conflictividad que genera el principio de protección del bien jurídico que constituye postulado según el artículo 2 del Código Penal (2007) frente a los delitos de peligro que establece el libro

Segundo del mismo texto legal y no rebasan de ser mera amenaza o riesgo abstracto.

Franco (2024) anota que en la práctica al motivar se emplean frases que suelen utilizarse en todos los casos. Afirma que la doctrina francesa denomina insuficientes a los motivos así plasmados y constituyen fórmulas de comodín o “pase par tout”, que impiden la defensa adecuada antes las imputaciones formuladas (p. 171).

La motivación al resolver la aplicación de sanción disciplinaria a la figura o la persona de un juez o magistrado somos del criterio que prohíbe la creatividad y empleo de la analogía, debe ser más acabada, elaborada y contar con soporte suficiente para su validez. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo destaca.

Corte IDH. Caso López Lone Vs Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C N°302.

267. Tratándose de sanciones disciplinarias impuestas a jueces y juezas la exigencia de motivación es aún mayor que en otros procesos disciplinarios, ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. En el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las conductas reprochadas tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo.

De este fallo de la Corte Interamericana se infiere la necesidad de precisión en la

determinación de la falta disciplinaria, debe contar con suficiente entidad (gravedad sustancial) para que se aplique la sanción de destitución a algún juez.

Reitera la postura anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Corte IDH. Caso Flor Freire Vs Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C N°315.

185. De otra parte, al tratarse de supuestas faltas disciplinarias las razones por las cuales se infringe la norma o normas en cuestión debe reflejarse de manera expresa, clara y sin ambigüedades, de forma tal que permita a la persona ejercer plenamente su derecho de defensa, al momento de recurrir dicha decisión. Este Tribunal resalta que la carencia de una adecuada motivación de las decisiones disciplinarias puede tener un efecto directo en la capacidad de las víctimas de ejercer una defensa adecuada en los recursos posteriores.

186. Ahora bien, la Corte considera que, a efectos de las garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención, los procesos deben ser examinados como un todo, es decir, realizándose un análisis de todas sus etapas y no mediante una evaluación aislada de una fase defectuosa, salvo que sus efectos permeen todo el proceso y no hubieren sido subsanadas en una etapa posterior. Asimismo, esta Corte ha reconocido que el alcance de las garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención, tales como el deber de motivación, dependerá de la naturaleza de los procesos y materias sobre las cuales se pronuncian. El deber de motivación no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino

una respuesta a los argumentos principales y esenciales al objeto de la controversia que permitan garantizar a las partes que han sido oídas en el marco del proceso.

Esta sentencia nos permite entender que es menester al juzgar a los servidores judiciales y administradores de justicia, el empleo de criterio objetivo, considerando pruebas que no generen dudas resulten sólidas y demostrativas de responsabilidad sin dejar de prestar atención a los argumentos principales esbozados en la audiencia.

También, en el caso Petro Urrego Vs Colombia, la Corte Interamericana de Derechos humanos enfatiza la necesidad de un juez o Tribunal que decida la causa disciplinaria distinto al que investigó al servidor público a fin de no contrariar el principio de imparcialidad. Esto preservando la independencia del administrador de justicia disciplinaria.

Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs Colombia. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C N°406.

132. El Tribunal recuerda que el artículo 8.1 de la Convención garantiza el derecho a ser juzgado por “un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley”. En este caso, conforme a lo previamente señalado, el señor Petro fue destituido como alcalde e inhabilitado para ocupar cargos públicos mediante un proceso administrativo disciplinario ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General. En tanto la destitución e inhabilitación solo puede ser impuesta por un juez competente previa condena en proceso penal, la Corte advierte en este caso una violación al principio de jurisdiccionalidad.

Esto es así puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa que, de conformidad con las disposiciones del artículo 23.2 de la Convención en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal, carece de competencia al respecto.

133. Por consiguiente, la Corte considera que en el proceso disciplinario contra el señor Petro se vulneró el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa, en los términos de los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

La lección que nos deja el caso Petro Urrego Vs Colombia es que no puede la autoridad que investiga la falta disciplinaria aplicar la sanción y al hacerlo rebasar las facultades que le confiere la ley. Si las sanciones disciplinarias no las prevé de manera expresa la ley para la falta no le es dado al Tribunal aplicar sanciones distintas pretextando la existencia de una conducta gravísima.

En buenahora, la Ley de Carrera Judicial (2015) dispuso la creación de la Jurisdicción Especial de Integridad y Transparencia que resulta novedosa, autónoma, permanente, y, constituye la máxima intérprete en materia disciplinaria judicial; no es una entidad de naturaleza administrativa ni manifestación de Derecho administrativo sancionador; debemos tener claro que después del Pleno y las Salas de la Corte Suprema de Justicia, constituye el más poderoso Tribunal Especial del país por su jurisdicción y competencia a nivel nacional, exclusivo para el juzgamiento de los servidores judiciales y la tutela de

las funciones jurisdiccionales dado que ello emana de los artículos 1.6, 110, 149, 152, 303 y 308 de la Ley 53 (2015).

Conclusiones

La sentencia de 2 de febrero de 2001 del caso Ricardo Baena y otros vs Panamá dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, insta lleva a que no pasen desapercibidos los principios que contempla la Convención Americana sobre Derechos humanos al desarrollar un proceso disciplinario en los Estados.

Asimismo, el control de convencionalidad impulsado por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos desde el año 2006 conlleva el que todo ente estatal que administra justicia disciplinaria no incurra en arbitrariedades ni desatinos legales.

El debido proceso, la imparcialidad del juzgador, el derecho de defensa, el conocimiento de la acusación y el derecho a una resolución motivada son parte de las exigencias que requiere todo proceso disciplinario que se lleve a servidores judiciales, fiscales y jueces.

Referencias bibliográficas

- Código Penal (2007). Gaceta N°25796 (Panamá).
- Constitución Política (2004). Gaceta N°25176 (Panamá).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros Vs Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C N°72.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros Vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C N°151.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Caso Almonacid Arellano Vs Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C N°154.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C N°158.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Tristán Donoso Vs Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C 193.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso Vélez Loor Vs Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C N°72.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso Chocrón Chocrón Vs Venezuela, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C N°227.
- Corte I Interamericana de Derechos Humanos
DH. Caso Masacre de Santo Domingo vs Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C N°259.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso López Lone y otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 302.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso Flor Freire Vs Ecuador, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016, Serie C N°315.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso Petro Urrego Vs Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020, Serie C N°406.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso Casa Nina Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419.
- Estatuto de la Universidad de Panamá (2022).
Ley N°24 Orgánica de la Universidad de Panamá y el Estatuto universitario. Imprenta Universitaria.
- Franco, J. (2024). La carga de la prueba en los procedimientos sancionadores. Revista Cultural Lotería, Edición 545-546, pp. 164-172.
- González Herrera, A. (2010). Postulados del Derecho penal y sistema acusatorio. Cultural Portobelo.
- González M., R. (2020). Los alcances del control de convencionalidad en el derecho interno. Círculo de Escritores.
- Ley 9 1994, Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley 23 de 2017, Gaceta 28729 (Panamá).
- Ley 53 2015, Que regula la Carrera Judicial, Gaceta 27856-A (Panamá).
- Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, Decreto Ejecutivo N°204 de 3 de septiembre de 1997, Gaceta 23371 (Panamá).

Alberto Hassim González Herrera

Nacido en la ciudad de Panamá. Servidor judicial desde 1993, es Defensor público a partir del año 2001, fue Defensor interamericano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; actualmente, es Defensor Especial de Integridad y Transparencia, y, profesor en la Universidad de Panamá, Centro Regional de San Miguelito, Facultad de Derecho desde el año 1999. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá; Especialista en Ciencias Penales

de la Universidad de Costa Rica; Magíster en Derecho con especialización en Ciencias Penales de la Universidad de Panamá; Especialista en Docencia Superior de la Universidad de Panamá; Magíster en Derecho Administrativo del Instituto de Investigación Jurídica. Ha colaborado con artículos para diversas revistas y publicado recientemente la obra Recursos de Casación y Revisión penal con la editorial Cultural Portobelo.