

CASO RÍOS AVALOS Y OTRO VS PARAGUAY

Sentencia de 19 de agosto de 2021

El 19 de agosto de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ¹(en adelante también “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”) dictó Sentencia mediante la cual declaró internacionalmente responsable a la República del Paraguay (en adelante “el Estado” o “Paraguay”) por la violación de la independencia judicial, el derecho a la protección judicial y la garantía del plazo razonable en perjuicio de los señores Bonifacio Ríos Avalos y Carlos Fernández Gadea, como consecuencia de su destitución de los cargos de ministros de la Corte Suprema de Justicia, en el marco del juicio político tramitado en su contra en 2003.

El Tribunal determinó que, en el procedimiento del juicio político y la consecuente decisión de la Cámara de Senadores de remover a los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea de sus cargos, no fueron respetadas las garantías necesarias para salvaguardar la independencia judicial. Asimismo, la Corte Interamericana concluyó que los recursos judiciales promovidos por ambas víctimas con el fin de impugnar el procedimiento para la tramitación del juicio político y la decisión de su destitución, resultaron ineficaces en un marco de inobservancia de las garantías contra presiones externas que amparan la función de juezas y jueces. A su vez, el Tribunal estableció que en el trámite de tales acciones fue vulnerada la garantía del plazo razonable.

¹ Integrada por la jueza y los jueces siguientes: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi; Humberto Antonio Sierra Porto; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; Eugenio Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique.

En consecuencia, la Corte Interamericana declaró que Paraguay es responsable por la violación de los artículos 8.1 y 25.2 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”), en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional.

I. HECHOS

La Constitución Nacional de la República del Paraguay establece que la Corte Suprema de Justicia está integrada por nueve ministros (artículo 258), quienes cesan en sus cargos al cumplir 75 años y solo pueden ser removidos por juicio político (artículo 261).

El señor Carlos Fernández Gadea fue designado como ministro de la Corte Suprema de Justicia (en adelante también “la Corte Suprema”) del Paraguay en abril de 1995. El señor Fernández Gadea falleció el 20 de junio de 2010.

Por su parte, el señor Bonifacio Ríos Avalos fue designado como ministro de la Corte Suprema el 6 de mayo de 1999 y electo como Presidente de dicho tribunal para el periodo correspondiente de febrero de 2003 a febrero de 2004.

Notas de prensa de 2003 se refirieron a la intención de distintos actores políticos por efectuar cambios respecto de algunos de los ministros que en esa época integraban la Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, en los meses de octubre y noviembre de dicho año presentaron su renuncia tres ministros.

El 18 de noviembre de 2003 la Cámara de Diputados de la Nación formuló acusación ante la Cámara de Senadores de la Nación contra tres ministros, incluidos los señores Fernández Gadea y Ríos Avalos, con el fin de instaurar un juicio político en su contra. Para el efecto, la Cámara de Diputados invocó el artículo 225 de la Constitución Nacional e imputó a los acusados distintas conductas, referidas a 20 cargos, los que calificó como mal desempeño de sus funciones.

El 25 de noviembre de 2003 la Cámara de Senadores emitió la Resolución No. 122, por la que reguló el procedimiento para la tramitación del juicio político, en cuyo artículo 2º estableció que no se admitirían recusaciones y que las resoluciones dictadas por dicho órgano no podrían ser objeto de recurso alguno. El 26 de noviembre de 2003 dio inicio el juicio político ante la Cámara de Senadores, oportunidad en la que la Comisión Acusadora, designada por la Cámara de Diputados, presentó la acusación. Por su parte, el 3 de diciembre de 2003 la Comisión Acusadora desistió de diversos cargos contenidos en la acusación y ratificó, a efecto de continuar el juicio político, tres cargos respecto del señor Fernández Gadea y cuatro respecto del señor Ríos Avalos. El otro ministro acusado renunció previo a la finalización del procedimiento.

En la sesión del 12 de diciembre de 2003 la Cámara de Senadores, constituida “en tribunal”, después de deliberar, procedió a votar a efecto de decir si los ministros acusados eran o no culpables por el mal desempeño en sus funciones. La votación dio como resultado, en el caso del señor Fernández Gadea, 44 votos a favor de declararlo culpable y una ausencia, y en el caso del señor Ríos Avalos, 43 votos a favor de declararlo culpable, una abstención y una ausencia. El mismo día la Cámara dictó la Resolución No. 134 por la que separó de sus cargos a ambas víctimas.

El 27 de noviembre de 2003 las víctimas promovieron, por separado, acciones de inconstitucionalidad contra la Resolución No. 122 de 25 de noviembre de 2003, emitida por la Cámara de Senadores. Asimismo, el 24 de diciembre y el 26 de diciembre de 2003, los señores Fernández Gadea y Ríos Avalos promovieron, respectivamente, acciones de inconstitucionalidad contra la Resolución No. 134 de 12 de diciembre de 2003 que había dispuesto separarlos de sus cargos. Durante el trámite de las acciones promovidas, distintos ministros de la Corte Suprema de Justicia, así como integrantes de otros tribunales, se inhibieron de conocer los planteamientos.

El 30 de diciembre de 2009 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió favorablemente las acciones de inconstitucionalidad planteadas. En tal sentido, mediante el Acuerdo y la Sentencia No. 951, la Sala acogió las acciones promovidas por el señor Ríos Avalos y, mediante el Acuerdo y la Sentencia No. 952, las promovidas por el señor Fernández Gadea. Al resolver, la Sala declaró la nulidad de las Resoluciones impugnadas y, en consecuencia, dispuso la reposición de las víctimas en sus cargos.

El 2 de enero de 2010 el Congreso Nacional emitió la Resolución No. 1, mediante la cual repudió y rechazó el contenido y los términos de los Acuerdos y Sentencias No. 951 y 952, a la vez que advirtió a distintas autoridades, incluidos los ministros de la Corte Suprema de Justicia, que, en caso de admitir la validez de las referidas decisiones judiciales, incurrirían en causales de juicio político.

El 5 de enero de 2010 la Corte Suprema de Justicia emitió la Resolución No. 2382, por medio de la cual declaró que los Acuerdos y las Sentencias No. 951 y 952 carecían de validez jurídica, a la vez que dispuso suspender en sus funciones a los magistrados que las habían dictado. En la emisión de la Resolución No. 2382 intervinieron ministros que previamente se habían inhibido de conocer las acciones de inconstitucionalidad promovidas por las víctimas.

El 1 de febrero de 2010 los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea promovieron, por separado, recursos de aclaratoria respecto del Acuerdo y la Sentencia No. 951, y el Acuerdo y la Sentencia No. 952, respectivamente. El 2 de septiembre de 2019 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia acogió el recurso de aclaratoria interpuesto por el señor Ríos Avalos. Por su parte, no consta que haya sido resuelto el recurso promovido oportunamente por el señor Fernández Gadea.

II. FONDO

A. La independencia judicial, la garantía de inamovilidad en el cargo de las autoridades judiciales y la garantía contra presiones externas

La Corte Interamericana reiteró, en congruencia con su jurisprudencia constante, que la independencia judicial configura uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, por lo que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de las juezas y los jueces en sus cargos, se vulnera el artículo 8.1 de la Convención Americana. Lo anterior, dado el importante rol que las autoridades judiciales desempeñan en una democracia, en tanto se constituyen en garantes de los derechos humanos, lo que exige reconocer y salvaguardar su independencia, especialmente frente a los demás poderes estatales, pues, de otro modo, se podría obstaculizar su labor, al punto de hacer imposible que estén en condiciones de determinar, declarar y eventualmente sancionar la arbitrariedad de los actos que puedan suponer vulneración a aquellos derechos, así como ordenar la reparación correspondiente.

El Tribunal recordó que en su jurisprudencia ha afirmado que la obligación de garantía, conforme al artículo 1.1 de la Convención, implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. En el contexto de ese deber de garantía, la independencia judicial se proyecta como elemento imprescindible de la organización del aparato gubernamental, sin la cual el Estado no es capaz de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos. Como corolario, la independencia judicial resulta indispensable para la protección y efectiva garantía de los derechos humanos. Asimismo, la Corte recordó que de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías en torno a la función de las autoridades judiciales: (i) a un adecuado proceso de nombramiento; (ii) a la estabilidad e inamovilidad en el

cargo, y (iii) a ser protegidas contra presiones externas. Respecto de la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, la Corte destacó que implica, a su vez, lo siguiente: (i) que la separación del cargo debe obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período del mandato; (ii) que las juezas y los jueces solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y (iii) que todo proceso seguido contra juezas y jueces debe resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales, según la Constitución o la ley.

B. La independencia judicial y los juicios políticos contra autoridades judiciales

La Corte Interamericana recordó que son aplicables, en la sustanciación de un juicio político, las garantías del debido proceso que establece la Convención Americana, en tanto resulta exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal.

De esa cuenta, la Corte consideró que aunque el procedimiento del juicio político tenga lugar en el ámbito de órganos de naturaleza política, cuando se inste contra autoridades judiciales, el control ejercido por aquellos órganos, más que basado en razones de pertinencia, oportunidad o conveniencia políticas, debe operar con sujeción a criterios jurídicos, en el sentido que el procedimiento y la decisión final han de versar sobre la acreditación o no de la conducta imputada, y si dicha conducta encuadra o no en la causal que motivó la acusación, todo en observancia de las garantías del debido proceso. Lo anterior no conlleva desnaturalizar o variar la esencia del control que democráticamente se ha confiado a un órgano como el Poder Legislativo, sino que persigue asegurar que dicho control, cuando se aplique a juezas y jueces, refuerce el sistema de separación de poderes y

permita un adecuado mecanismo de rendición de cuentas sin menoscabo de la independencia judicial.

De igual forma, el Tribunal señaló que resulta contrario a la Convención que el juicio político o la eventual destitución de juezas o jueces, como consecuencia de dicho procedimiento, se fundamente en el contenido de las decisiones que aquellas autoridades hayan dictado, en el entendido que la protección de la independencia judicial impide deducir responsabilidad por los votos y opiniones que se emitan en el ejercicio de la función jurisdiccional, con la excepción de infracciones intencionales al ordenamiento jurídico o comprobada incompetencia.

De otro modo, las autoridades judiciales se podrían ver sometidas a interferencias indebidas en el ejercicio de sus funciones, en claro detrimento de la independencia que necesariamente debe garantizárseles para que cumplan eficazmente su importante rol en un Estado de derecho.

C. La independencia judicial y el juicio político instado contra los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea

Al efectuar el análisis del caso concreto, la Corte Interamericana advirtió que los cargos ratificados por la Comisión Acusadora contra las víctimas, en virtud de los cuales fue tramitado finalmente el juicio político y con base en los cuales la Cámara de Senadores decidió su destitución, incluyeron, sin excepción, decisiones dictadas por los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales como ministros de la Corte Suprema de Justicia.

El Tribunal estableció que fue el contenido de tales decisiones judiciales el elemento determinante para formular la acusación y, ulteriormente, para decidir sobre ambas destituciones, es decir, el contenido de decisiones judiciales que el Congreso Nacional, por medio de ambas Cámaras, no podía revisar. Por ende, se configuró una seria afectación a la independencia judicial, en tanto fueron

irrespetadas las garantías de estabilidad y de protección frente a presiones externas que amparan la función de las juezas y los jueces, y que es deber del Estado salvaguardar.

La Corte Interamericana consideró que, con su actuar, el Poder Legislativo afectó en forma arbitraria la permanencia de los ministros acusados, con lo cual vulneró la independencia judicial y perjudicó el orden democrático.

D. Las garantías judiciales en relación con la independencia judicial y el derecho a contar con una autoridad imparcial

El Tribunal recordó que la garantía de imparcialidad, también consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana, exige que los integrantes del tribunal o de la autoridad a cargo del procedimiento, no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia.

A partir del estudio del caso concreto, la Corte Interamericana estableció que, en la época de los hechos, en medio de cuestionamientos al Poder Judicial, distintos actores políticos del Paraguay manifestaron de forma pública su interés por efectuar cambios respecto de la integración que en ese momento tenía la Corte Suprema de Justicia. En línea con lo anterior, el Tribunal concluyó en la existencia de sustento probatorio, consistente en las versiones taquigráficas de las sesiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, para afirmar que en la época de los hechos se concretó un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo e integrantes de ambos cuerpos del Poder Legislativo, cuyo objetivo era someter a juicio político a miembros de la Corte Suprema de Justicia y removerlos del cargo.

A partir de lo anterior, la Corte concluyó que el juicio político al que fueron sometidos los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea no observó las garantías del debido proceso y, en particular, no cumplió con la exigencia de imparcialidad de la autoridad

a cargo del procedimiento, en tanto quienes integraban la Cámara de Senadores, en virtud del acuerdo político existente, tenían una posición tomada de antemano.

Asimismo, el Tribunal estableció que la Resolución No. 122 de la Cámara de Senadores, cuyo artículo 2° preveía que no se admitirían recusaciones, impidió a los ministros acusados instar el apartamiento de aquellos miembros del órgano legislativo sobre quienes existían sospechas de parcialidad.

E. La efectividad de las acciones judiciales promovidas por los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea, en relación con la independencia judicial

La Corte reiteró que el sentido de la protección que garantiza el artículo 25 de la Convención Americana es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que una autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante, determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo.

El Tribunal determinó que, pese a la prohibición expresa contenida en el artículo 2° de la Resolución No. 122 de la Cámara de Senadores, los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea promovieron acciones de inconstitucionalidad para reclamar sus derechos. Dichas acciones fueron resueltas favorablemente por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante los Acuerdos y las Sentencias No. 951 y 952, emitidas el 30 de diciembre de 2009.

No obstante, las decisiones que la Sala Constitucional dictó no fueron ejecutadas, debido a la actuación del Congreso Nacional, el cual, mediante la Resolución No. 1 de 2 de enero de 2010, se pronunció públicamente en el sentido de repudiar enérgicamente y rechazar las decisiones dictadas por dicha Sala, a la vez que advirtió a los ministros de la Corte Suprema de Justicia que, en caso de admitir la validez de

las sentencias, incurrirían en causales de juicio político. Ante ello, el 5 de enero de 2010, la Corte Suprema de Justicia emitió la Resolución No. 2382, por la que declaró que los Acuerdos y las Sentencias No. 951 y 952 carecían de validez jurídica, a la vez que dispuso suspender en sus funciones a los magistrados que las habían dictado.

A partir de lo anterior, la Corte Interamericana concluyó que la decisión de invalidar los pronunciamientos favorables a las víctimas estuvo condicionada por el enérgico pronunciamiento y las expresas advertencias del Poder Legislativo. Por consiguiente, la negativa del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia a reconocer la validez y los efectos de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional, y la consecuente falta de ejecución de lo ordenado por esta, determinó que los recursos judiciales instados por los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea para reclamar la protección de sus derechos no fueran efectivos. Asimismo, el Tribunal resaltó la grave injerencia en la función de las autoridades judiciales que advirtió de la actuación del Poder Legislativo en el caso concreto.

F. La garantía del plazo razonable en la tramitación y resolución de las acciones judiciales promovidas por los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea

La Corte Interamericana advirtió que transcurrieron aproximadamente seis años entre el planteamiento, en 2003, de las acciones de inconstitucionalidad y la emisión de los Acuerdos y las Sentencias No. 951 y 952 del 30 de diciembre de 2009. Por otro lado, el Tribunal también analizó la demora en resolver el recurso de aclaratoria promovido el 1 de febrero de 2010 por el señor Ríos Avalos y acogido el 2 de septiembre de 2019, y la inexistencia de resolución respecto del recurso de aclaratoria instado, también en 2010, por el señor Fernández Gadea.

Con base en los criterios establecidos por la jurisprudencia, la Corte determinó que el trámite y la decisión de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por

ambas víctimas, así como del recurso de aclaratoria promovido por el señor Ríos Avalos, excedieron el plazo razonable.

En cuanto al hecho de que no haya sido resuelto el recurso de aclaratoria promovido en su oportunidad por el señor Fernández Gadea, la Corte Interamericana señaló que el derecho a la tutela judicial hacía necesario que el órgano jurisdiccional dictara un pronunciamiento en el que, al menos, señalara si era procedente o no conocer del recurso y expresara las razones de ello.

III. REPARACIONES

La Corte estableció que su sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación. Asimismo, ordenó las siguientes medidas de reparación integral:

A) Medidas de restitución: ante la inexistencia de vacantes en la integración de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, aunado al tiempo transcurrido desde la consumación de los hechos del presente caso y las particulares características de la función de los ministros de dicho tribunal, la Corte Interamericana consideró que no es viable ordenar la reincorporación del señor Ríos Avalos. De esa cuenta, el Estado deberá pagarle una indemnización alternativa.

B) Medidas de satisfacción: el Estado deberá publicar, en los idiomas oficiales del Paraguay, el resumen oficial de la Sentencia en el Diario Oficial y la integridad de la Sentencia en los sitios web oficiales del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

C) Indemnizaciones pecuniarias: el Estado deberá pagar las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, así como el pago de costas y gastos, y el reintegro del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas. Asimismo, el Estado deberá regularizar el régimen de jubilaciones de los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea.