

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 90
29 marzo 2021
Original: español

INFORME No. 85/21
PETICIÓN 1292-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

NELDKA DRUSPKIA NAVAS REYES
PANAMÁ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 29 de marzo de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 85/21. Petición 1292-14. Admisibilidad. Neldka Druspkia Navas Reyes. Panamá. 29 de marzo de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Santander Tristán Donoso
Presunta víctima:	Nedelka Druspkia Navas Reyes
Estado denunciado:	Panamá ¹
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos ² en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno); artículo VII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; y artículo 7 del Protocolo de San Salvador)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	19 de septiembre de 2014
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	23 de octubre de 2015, 14 de febrero de 2017 y 17 de junio de 2018
Notificación de la petición al Estado:	23 de julio de 2019
Primera respuesta del Estado:	12 de diciembre de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	26 de junio y 3 de agosto de 2020

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 22 de junio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad y no discriminación), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño, de nacionalidad panameña, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante "la Convención" o "la Convención Americana"

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario alega que el Estado violó los derechos de la Sra. Nedelka Druspkia Navas Reyes a las garantías judiciales y a la protección judicial, al destituirla del cargo que ocupaba como Notaria Pública, en desconocimiento de su estado de embarazo.

2. Señala que el 24 de julio de 2009 la Sra. Navas ocupó el cargo de Notaria Pública Primera de Circuito de la Provincia de Colón, tras ser nombrada por el Ministerio de Gobierno mediante Decreto Ejecutivo No. 290. Alega que desde noviembre del 2011 la presunta víctima sufrió presiones y exigencias por parte del entonces Presidente de la República para que denunciara al Vicepresidente por el supuesto cobro de cuotas a los notarios. Alega el peticionario que las presiones contra la Sra. Navas se dieron como consecuencia de la ruptura de la alianza política entre el partido Panameñista y el partido Cambio Democrático, lideras por los citados Vicepresidente y Presidente respectivamente, entre agosto y septiembre de 2011.

3. Explica que el 3 de febrero de 2012, un médico del Consultorios Médicos Royal Center informó a la señora Navas que estaba embarazada de gemelos y, posteriormente, el 17 de febrero de 2012 le comunicó que su embarazo era de alto riesgo, por lo que debía restringir las actividades notariales. Sostiene que las presiones hacia la presunta víctima aumentaron en ese año, provocando complicaciones en su estado de gravidez; y que el 12 de marzo de 2012, su médico le comunicó a la presunta víctima el deceso de uno de los embriones y le concedió licencia médica hasta el 16 de abril de 2012. A pesar de ello, señala que el 15 de marzo de 2012, Ministerio de Gobierno, mediante Decreto Ejecutivo No. 1990, destituyó a la señora Navas, sin notificarle personalmente tal decisión y sin que exista un expediente accesible, pruebas, ni oportunidad de presentar descargos, lo que afectó la incorporación de las evidencias de su embarazo.

4. Indica que la señora Navas interpuso un recurso de reconsideración contra dicha decisión ante el Ministerio de la Presidencia, alegando su condición de gravidez. No obstante, el 13 de agosto de 2012 el Ministerio de Gobierno, mediante Resolución No. 177-R-58, confirmó su destitución, argumentando que el cargo de notario es de libre nombramiento y remoción. El peticionario aduce que tal decisión no analizó ni protegió el estado de gravidez de la señora Navas.

5. El 12 de noviembre de 2012 la presunta víctima presentó una acción de amparo contra el Decreto Ejecutivo No. 1990, alegando el incumplimiento del artículo 72 de la Constitución Política⁴ y vulneraciones al debido proceso, al derecho a la maternidad de la mujer trabajadora y a la vida. Manifiesta que el 31 de octubre de 2013 la Corte Suprema de Justicia rechazó el amparo por razones de forma, entre ellas, porque no adjuntó copia auténtica del acto impugnado, ni el nombre del servidor público responsable de tal decisión, de conformidad con los artículos 2618⁵, 2619⁶ y 2620⁷ del Código Judicial. Esta decisión se notificó por edicto el 12 de marzo de 2014.

6. El peticionario denuncia que tal decisión vulneró el derecho al debido proceso de la presunta víctima; por cuanto, la falta de una etapa de cargos y descargos, no permitió a la señora Navas presentar los medios de prueba necesarios para esclarecer los hechos, por lo que, a su juicio, esta quedó en total indefensión procesal. Asimismo, denuncia que el requisito de anexar a la demanda de amparo una copia autenticada del acto impugnado no se encuentra regulado en el Código Judicial y que, por el contrario, el ordenamiento

⁴ Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 72. Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que este en estado de gravidez no poder ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de síes semanas precedente al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al incorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos especiales previstos en la ley, la cual reglamentará las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez”.

⁵ Código Judicial. Artículo 2618. Las partes deberán nombrar abogados que las representen.

⁶ Código Judicial. Artículo 2619. Además de los requisitos comunes a todas las demandas, la de amparo deberá contener: 1. Mención expresa de la orden impugnada; 2. Nombre del servidor público, funcionario, institución o corporación que la impartió; 3. Los hechos en que funda su pretensión; y 4. Las garantías fundamentales que se estimen infringidas y el concepto en que lo han sido. Con la demanda se presentará la prueba de la orden impartida, si fuere posible; o manifestación expresa, de no haberla podido obtener.

⁷ Código Judicial. Artículo 2620. El tribunal a quien se dirija la demanda la admitirá sin demora, si estuviera debidamente formulada y no fuere manifiestamente improcedente y, al mismo tiempo, requerirá de la autoridad acusada que envíe la actuación o, en su defecto, un informe acerca de los hechos materia del recurso.

panameño permite presentar una declaración expresa de no haber podido obtener tal documento a efecto de cumplir con los requisitos procesal. Sin perjuicio de ello, señala que la presunta víctima intentó conseguir una copia autenticada del Decreto Ejecutivo No. 1990, pero las autoridades le negaron dicho documento. En base a ello, argumenta que se utilizaron criterios irrazonables para desestimar por cuestiones de forma su demanda.

7. Por otra parte, aduce que en el 2012 el gobierno inició, como medida de presión, un proceso penal en contra de la señora Navas por estar supuestamente involucrada en un caso de traspaso ilegal de tierras, en el que el 27 de junio se le tomó declaración indagatoria; y que, en esa misma diligencia, se le impusieron medidas cautelares con impedimento de abandonar el país. Sostiene que ha pasado mucho tiempo desde que el proceso penal se promovió con fines persecutorios, encontrándose radicado en el Juzgado Segundo de Circuito Penal de la ciudad de Panamá, donde aún subsisten las medidas cautelares, mientras que el proceso se encuentra paralizado. –El peticionario no aporta mayor información a este respecto–.

8. Por último, el peticionario alega la falta de idoneidad de los recursos judiciales, dado que estos habrían sido dilatados e inefectivos. Sostiene que la acción garantías constitucionales no fue un verdadero instrumento de tutela judicial efectiva por las excesivas exigencias formales, así como una acción de plazo desproporcionado para su admisibilidad y que le fue imposible presentar la copia autenticada del Decreto No. 190 ante la negativa del Ministerio de la Presidencia. Añade que las autoridades vulneraron el derecho a la protección judicial de la señora Navas, dado que el transcurso de un año para determinar la admisibilidad del amparo fue excesivo dado su estado de gravedad.

9. Por su parte, el Estado replica que los hechos expuestos en la petición no caracterizan violaciones a los derechos humanos. Señala que la presunta víctima desempeñó el cargo de Notaria Pública Primera en condiciones de libre nombramiento y remoción en virtud del artículo 186 de la Constitución Política⁸ y el artículo 2119 de la Ley Administrativa⁹. En base a ello, sostiene que las autoridades confirmaron el Decreto Ejecutivo No. 190, pues ni la Constitución ni la Ley prohíben la remoción de los Notarios de Circuito.

10. Indica que el recurso de reconsideración presentado por la presunta víctima fue resuelto en un proceso acorde a las normas legales vigentes, y con sustento en cada una de las constancias acreditadas dentro del expediente de personal de la señora Navas que se encuentra en el Ministerio de Gobierno. Argumenta que el artículo 165 de la Ley No. 38¹⁰, que regula tal procedimiento, solo establece las formalidades que debe contener el recurso, por lo que en cuanto al estado de embarazo e incapacidad a que se refiere la presunta víctima, para el momento de la resolución del recurso de reconsideración, se constató que este no figuraba en su expediente de personal, por lo cual no había constancia de este hecho. En tal sentido, señala que la presunta víctima tenía el deber de notificar a la Oficina Institucional de Recursos Humanos su estado de gravedad, a fin de que dicha oficina efectuara los trámites correspondientes para la expedición de la licencia, en virtud del artículo 64 del Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno sobre las licencias especiales.

11. En cuanto al recurso de amparo de garantías constitucionales presentado por la presunta víctima, el Estado indica que la Corte Suprema de Justicia advirtió que la demanda adolecía de una serie de defectos que impidieron su admisibilidad de acuerdo al artículo 2619 del Código Judicial¹¹. Al respecto, resalta que, si bien es cierto que el citado recurso no fue admitido por cuestiones de forma, queda demostrado que el

⁸ Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 186. los actos del Presidente de la República, salvo los que pueda ejercer por sí solo, no tendrán valor si no son refrendados por el Ministro de Estado respectivo, quien se hace responsable de ellos. Las órdenes y disposiciones que un Ministro de Estado expida por instrucciones del Presidente de la República son obligatorias y sólo podrán ser invalidadas por éste por ser contrarias a la Constitución o la Ley, sin perjuicio de los recursos a que haya lugar

⁹ Ley Administrativa. Artículo 2119. Los Notarios de Circuito, Principales y Suplentes, los nombrará el Órgano Ejecutivo, por un período de cuatro años, a partir del 1o. de enero de 1962.

¹⁰ Ley No. 38. Artículo 165. El escrito de formalización del recurso deberá contener: 1. La autoridad pública a la cual se dirige; 2. El acto que se recurre y la razón de su impugnación; 3. El nombre y domicilio del recurrente, salvo que, conste en el expediente y así indique expresamente; 4. Lugar, fecha y firma; y 5. Los demás requisitos que establezcan las disposiciones legales. El error en la calificación del recurso o al expresar el título o nombre de la autoridad a la que va dirigido, por parte del recurrente, no impedirá su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter y se pueda identificar la autoridad a la que va dirigido.

¹¹ Además de los requisitos comunes a todas las demandas, la de amparo deberá contener: 1. Mención expresa de la orden impugnada; 2. Nombre del servidor público, funcionario, institución o corporación que la impartió; 3. Los hechos en que funda su pretensión; y 4. Las garantías fundamentales que se estimen infringidas y el concepto en que lo han sido. Con la demanda se presentará la prueba de la orden impartida, si fuere posible; o manifestación expresa, de no haberla podido obtener.

citado órgano de justicia actuó con apego a la ley y las normas de procedimiento que establece la legislación interna y los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, indica que la presunta víctima tuvo acceso a la justicia, a los medios procesales con igualdad de derechos, respeto a las garantías judiciales y protección judicial. Agrega que, sin perjuicio que los recursos internos fueron agotados con dicha decisión, no se ha limitado ni impedido el derecho de la Sra. Navas a acudir ante las instancias pertinentes aportando las pruebas necesarias y ejercitando los respectivos recursos.

12. Finalmente, niega que la presunta víctima haya perdido un embrión durante su embarazo debido a supuestas presiones e intimidaciones en su contra por razones políticas. Plantea que, en general, los embarazos múltiples tienden a ser más riesgosos; y que en el caso concreto de la Sra. Navas, el 17 de febrero de 2011 su médico le diagnóstico que su embarazo era de alto riesgo. Asimismo, alega que no queda claro cómo la presunta víctima dio a luz el 23 de septiembre de 2012, más de un año después de su primera cita médica de su embarazo.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

13. La parte peticionaria alega que agostó los recursos internos con la sentencia de la Corte Suprema del 31 de octubre de 2013. Por su parte, el Estado no ha controvertido el agotamiento de los recursos internos ni ha hecho referencias al plazo de presentación de la petición.

14. En el presente caso, la Comisión observa que la Corte Suprema rechazó el recurso de amparo presentado por la presunta víctima, alegando que esta no cumplió con cuestiones de forma. Al respecto, la CIDH recuerda que si bien la falta de cumplimiento de los requisitos procesales a nivel doméstico puede resultar en que la petición sea rechazada por agotamiento indebido de la jurisdicción interna, tal consecuencia solo aplicará en caso los recursos internos hayan sido rechazados con fundamentos procesales razonables y no arbitrarios¹². En el presente caso, la CIDH observa que el rechazo de la demanda de amparo estuvo sustentado en un requisito procesal que, aparentemente, no está contemplado expresamente en la legislación interna. "Por el contrario, el artículo 2619 del Código de Justicia permite a la parte demandante presentar una "manifestación expresa" de no haber podido conseguir una copia de la orden impugnada a efectos de cumplir con las reglas de admisibilidad de la demanda. Finalmente, la Comisión resalta que la parte peticionaria denuncia que las propias autoridades administrativas, responsables de su destitución, no le permitieron obtener una copia certificada del decreto cuestionado, generando que tenga problemas con la presentación de la demanda de amparo.

15. Por las razones expuestas, la CIDH considera que no es claro que la sentencia de la Corte Suprema haya utilizado criterios razonables para desestimar la demanda de amparo presentada por la presunta víctima, lo que podría constituir una violación al derecho a la protección judicial. En ese sentido, a efectos de realizar un análisis más detallado en la etapa de fondo, y tomando en consideración que la decisión definitiva fue notificada a la presunta víctima mediante edicto el 12 de marzo de 2014 y la petición presentada el 9 de septiembre del mismo año, la CIDH concluye que la presente petición cumple con los requisitos de los artículos 46.1(a) y (b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

16. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria, relativas a la falta de protección contra el despido de la presunta víctima por su condición de mujer embarazada y los presuntos actos de retaliación cometido en su contra, independientemente de que el cargo de Notario Público en Panamá sea de libre nombramiento del Órgano Ejecutivo, así como la alegada falta de acceso a los medios de protección constitucional, no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo. En este sentido, de ser ciertos, los hechos alegados podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad y no discriminación), 25 (protección judicial) y 26 (derechos, económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de

¹² CIDH, Informe No. 90/03, Petición 0581/1999. Inadmisibilidad. Gustavo Trujillo González. Perú. 22 de octubre de 2003, párr. 32

adoptar disipaciones de derecho interno), en perjuicio de la Sra. Nedelka Druspkia Navas Reyes. En la etapa de fondo del presente asunto la CIDH analizará la eventual aplicación de la Convención de Belém Do Pará a la situación planteada en el presente informe.

17. En cuanto a las alegadas violaciones del artículo 4 de la Convención Americana, la Comisión estima que la parte peticionaria no ha aportado ni se desprenden del expediente elementos o sustento que permitan considerar, *prima facie*, la posibilidad de su violación. El peticionario no ha aportado ningún elemento que sustente la eventual responsabilidad internacional del Estado panameño en la pérdida de uno de los embriones que gestaba la presunta víctima al momento de los hechos.

18. Por otro lado, la Comisión observa que el peticionario no ha ofrecido mayor información, al momento de la redacción del presente informe, respecto del proceso penal que se le inició a la presunta víctima paralelamente a los hechos denunciados. En consecuencia, la Comisión no ha podido analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad respecto de este proceso, y solo considerará en la etapa de fondo del presente asunto la existencia de este proceso penal en tanto alegada medida de presión adoptada contra la presunta víctima. Es decir, en función del objeto principal de la presente petición, y no como fuente de posibles violaciones a la Convención Americana por sí mismo.

19. Finalmente, la CIDH recuerda que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continuada. En cuanto a los alegatos sobre violaciones al artículo 7 del Protocolo de San Salvador, la CIDH nota que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para establecer violaciones en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. Respecto a los demás artículos, de conformidad con el artículo 29 de la Convención Americana, la Comisión los puede tomar en cuenta para interpretar y aplicar la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 y 2.

2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con el artículo 4 de la Convención Americana; y

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 29 días del mes de marzo de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.