



Corte IDH
Protegiendo Derechos



341.481

C827c

Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos : Jurisprudencia sobre Panamá / Corte Interamericana de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : Corte IDH, 2020.

76 p. : 28 x 22 cm.

ISBN (digital) 978-9977-36-255-7

1. Casos contenciosos. 2. Derecho a la vida. 3. Integridad personal. 4. Libertad personal. 5. Garantías judiciales. 6. Desaparición forzada. 7. Reparaciones.

Presentación

El presente cuadernillo de jurisprudencia forma parte de una serie de publicaciones que la Corte Interamericana de Derechos Humanos realiza con el objeto de dar a conocer sus principales líneas jurisprudenciales en diversos temas de relevancia e interés regional. Este número está dedicado a abordar la jurisprudencia contenciosa del Tribunal respecto de la República de Panamá.

Para su realización, se han extractado los párrafos más relevantes de los casos contenciosos panameños y se abordan temas diversos en materia de excepciones preliminares, de fondo y de reparaciones. Entre otros temas, se incluyen extractos de las sentencias del Tribunal sobre la competencia contenciosa de la Corte, el reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial, el principio de legalidad, a la protección de la honra, a la libertad de pensamiento y expresión, al derecho de reunión, a la libertad de asociación y al derecho a la propiedad privada. Asimismo, como es habitual en los cuadernillos, se concluye con las medidas de reparación dictadas por la Corte Interamericana en sus sentencias.

Este cuadernillo destinado a difundir la jurisprudencia contenciosa del Tribunal en los casos de Panamá, es el tercero que publica la Corte Interamericana con relación a un país específico. Su elaboración ha sido una iniciativa y ha estado a cargo del Departamento de Derechos Humanos de la Procuraduría de la Administración de Panamá y se enmarca en la conmemoración de los 40 años de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, evento realizado por dicha institución el 26 de abril de 2019. La organización del evento conmemorativo del 40 Aniversario y la presente publicación destacan el trabajo de la Procuraduría de la Administración y constituyen un testimonio de los esfuerzos compartidos y el diálogo institucional como camino imprescindible para la protección de los derechos humanos.

En esta publicación se incluyen las palabras de apertura del entonces Presidente de la Corte Interamericana, Eduardo Ferrer MacGregor Poisot, en el evento *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: 40 Años Protegiendo Derechos Humanos*, así como el registro gráfico del evento y de la firma de un Acuerdo de Cooperación entre nuestras instituciones.

Esperamos que este Cuadernillo de Jurisprudencia sirva para acercar y difundir las sentencias de la Corte Interamericana en nuestra hermana República de Panamá, entre todas sus autoridades, sus jueces y juezas, integrantes de fiscalías y defensorías públicas, la academia y las organizaciones de la sociedad civil así como de aquellas personas interesadas en las decisiones del Tribunal de San José en el país y en toda la región.

Elizabeth Odio Benito

Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración de Panamá

Palabras de apertura del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

La Corte Interamericana de Derechos Humanos:

40 Años Protegiendo Derechos Humanos, Panamá, 26 de abril de 2019

Es para mí un gran honor participar en la inauguración de la presente jornada académica la cual, en esta ocasión, tiene por objeto conmemorar los 40 años de vida de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica y, por ende, de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este sentido, quisiera primero que nada, reconocer y expresar nuestra gratitud por el apoyo brindado por la República de Panamá para celebrar el presente evento en el marco del cual, además, se suscribirá un importante acuerdo de colaboración con la Procuraduría de la Administración en el que ambas instituciones nos comprometemos a aunar esfuerzos para fortalecer nuestras relaciones, profundizar el conocimiento del derecho y difundir los instrumentos internacionales para la promoción y defensa de los derechos humanos.

En definitiva, todo esto tiende al fortalecimiento institucional, a coadyuvar con el fortalecimiento del Estado constitucional y democrático de derecho. Esto es precisamente lo que hace la Corte Interamericana: no sustituir lo que hacen las autoridades nacionales sino simple y sencillamente, coadyuvar en su fortalecimiento cuando se llega a las instancias supranacionales.

Efectivamente hace más de 40 años, en el año de 1978, entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con ello se creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desde ese momento las americanas y los americanos contamos con un instrumento jurídico vinculante que además de consagrar de manera expresa aquellos derechos que tenemos por el solo hecho de ser personas, (no porque nos lo dicen las constituciones, ni los tratados, ni las leyes), se ha convertido en un haz de luz con efectividad propia y ha consolidado un régimen jurídico institucional por encima de las fronteras estatales.

No podemos olvidar que al inicio de la segunda mitad del siglo veinte gran parte del hemisferio occidental sufría violaciones masivas a los derechos humanos con la guerra fría de telón de fondo, regímenes militares y dictaduras civiles gobernaban gran parte de Centro y Suramérica. Es en ese contexto que en 1979 el Tribunal celebró su primera sesión, se nombraron los primeros jueces y se llevó a cabo la primera sesión. Ahí empezó la historia de la Corte Interamericana, como una corte guardiana y vigilante de los derechos humanos, siempre trabajando por las víctimas para alzar su voz y ayudarles a luchar día a día por enfrentar cuestiones que, lamentablemente, todavía están presentes.

Al día de hoy la Corte ha dictado en estos cuarenta años más de 360 sentencias en 244 casos contenciosos. Muy pocos casos contenciosos, pero de un alto impacto en cada uno de los Estados parte de la Convención Americana de tal suerte que estas sentencias han impulsado avances jurídicos, políticos y sociales en nuestro continente. En estas cuatro décadas, la Corte Interamericana ha ido nutriendo de contenido a los derechos consagrados en la Convención Americana a través del desarrollo de una amplísima y variada jurisprudencia. La Corte ha dado una respuesta necesaria y contundente a graves violaciones a los derechos humanos que hoy forman parte, y hay que decirlo, de un patrimonio jurídico del continente americano. Un patrimonio jurídico de Panamá, pero también de México, de Guatemala y de todos los países que han suscrito el Pacto de San José y que también sirve como base para el diálogo con los sistemas europeo, africano y universal de derechos humanos.

Se trata de desarrollos muy importantes, jurisprudencia sobre tortura y otros tratos o penas crueles y degradantes, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas de personas, la incompatibilidad de la utilización de la jurisdicción militar en casos de

violaciones de derechos humanos, la incompatibilidad de leyes de amnistía o de auto amnistía con la Convención Americana, pena de muerte. Por supuesto también se han desarrollado estándares sobre el debido proceso convencional, protección judicial, independencia judicial, libertad de pensamiento y expresión, derechos políticos, libertad personal, entre muchos otros. Todos ellos son importantes para ir consolidando la democracia constitucional y el Estado de derecho en nuestro continente.

Respecto de Panamá, la Corte Interamericana ha emitido —como ya dijo el señor Procurador— cinco sentencias. Ha conocido cinco casos contenciosos de una enorme relevancia no solamente para Panamá, sino también para el continente porque se trata de crear estándares mínimos regionales sobre los aspectos que trataron cada una de estas cinco sentencias.

La primera sentencia fue dictada en el *Caso Baena Ricardo y otros*, del año 2001, correspondiente al despido de 270 trabajadores de diferentes empresas estatales en virtud de la aplicación de una ley emitida en 1990 en violación del principio de legalidad, irretroactividad, las garantías del debido proceso y la libertad de asociación. El segundo fallo corresponde al *Caso Heliodoro Portugal*, del año 2008, que trata sobre su desaparición forzada que inició en 1970 durante el gobierno militar y que concluyó en el año 2000 cuando se identificaron sus restos encontrados en un cuartel de Tocumen. El tercer caso, *Tristán Donoso*, del año 2009, trata de la violación a la vida privada de un abogado panameño por la divulgación de una conversación telefónica privada por parte de un funcionario estatal, así como de la violación al derecho a la libertad de expresión debido a la condena penal que le fue impuesta por declaraciones que realizó en una conferencia de prensa en el Colegio Nacional de Abogados de Panamá. El cuarto caso, *Vélez Loo*, de 2010, aborda las violaciones cometidas en perjuicio de un migrante ecuatoriano cuando fue privado de su libertad por su condición migratoria irregular quien fuera objeto de violaciones a su integridad personal, cuando estuvo bajo custodia estatal en el año 2002. Por último, el quinto fallo, dictado en el *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano*, trató de la violación al derecho a la propiedad colectiva de dichos pueblos, debido a la falta de delimitación, demarcación y titulación de sus tierras.

En materia de cumplimiento de sentencias, permítanme destacar que, con respecto a estos cinco casos nombrados con relación a Panamá, la Corte ya ha archivado uno de ellos por cumplimiento total de las reparaciones, que es el *Caso Tristán Donoso*. En los restantes cuatro casos, se encuentran pendientes de cumplimiento únicamente cuatro medidas de reparación y ya se han dado cumplimiento a catorce medidas de reparación, es decir, el Estado panameño ha ido paulatinamente cumpliendo con las reparaciones ordenadas en estas sentencias. A modo de ejemplo, entre las medidas que el Estado panameño ha dado cumplimiento y que tienen un carácter de garantía de no repetición, se encuentra la tipificación de los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas. Asimismo, el Estado ha cumplido con la realización de actos públicos de reconocimiento de responsabilidad internacional, con la publicación y difusión de las sentencias de la Corte Interamericana y con el pago a las víctimas de las indemnizaciones por concepto de daño material e inmaterial, entre las que cabe destacar el pago de la suma total de dos millones y medio de dólares en favor de los referidos pueblos indígenas.

El cumplimiento de estas medidas de reparación ordenadas en sus sentencias constituye nada más y nada menos que la materialización del acceso real a la justicia interamericana. De nada serviría tener sentencias que no se cumplan y por ello es tan importante el compromiso de los Estados, como el de Panamá, para ir cumpliendo progresivamente con lo ordenado en los fallos porque esto es parte de la tutela judicial efectiva. Un caso no termina con la emisión de un fallo sino con la materialización del acceso real a la justicia que es cuando las víctimas se sienten satisfechas por el cumplimiento de las medidas de reparación que han sido ordenadas en las sentencias.

En el marco de la supervisión de cumplimiento de sentencias la Corte Interamericana apuesta por continuar profundizando el diálogo con las diferentes instituciones nacionales con el objeto de contribuir al fortalecimiento de los derechos humanos y del Estado de derecho de las Américas.

Señor Procurador, señoras y señores, este cuadragésimo aniversario nos encuentra, hay que decirlo, en una época de crisis global, realidad a la que desafortunadamente no es ajena nuestra región. América Latina muestra una profunda inequidad social y se perpetúa como la región más desigual del mundo. Así lo indica el último informe del Panorama Social de las Américas de la CEPAL, un órgano de Naciones Unidas, publicado en febrero de 2019 donde reitera esta preocupación que ubica a la región latinoamericana como la más desigual del mundo.

Frente a esta profunda crisis política, institucional, económica y social, la Corte Interamericana se compromete a continuar fortaleciendo el diálogo con los Estados con el fin de aunar esfuerzos y avanzar en el camino hacia la efectiva protección de los derechos humanos, que es una tarea compartida. Debemos recordar que este esfuerzo compartido de protección de los derechos humanos no es algo que únicamente incumbe a los tribunales, a nivel nacional o internacional, sino que, principalmente y en fiel respeto al principio de subsidiariedad, corresponde primariamente a las autoridades y a la administración pública. Allí es donde se ubica la primera defensa de los derechos de fuente nacional e internacional.

Asimismo, es también fundamental el intercambio y apoyo mutuo con la sociedad civil, la academia y, por supuesto, con las víctimas de violaciones a los derechos humanos, razón de ser del sistema interamericano de derechos humanos. De igual modo, la Corte Interamericana dialoga y comparte esfuerzos con el sistema universal y con los sistemas regionales de protección de derechos humanos. Hoy más que nunca debemos apostar por un diálogo fluido, constante, multilateral y eficaz entre todos los actores, la sociedad civil, los estados y también los organismos internacionales.

La presente jornada académica nos permitirá intercambiar ideas y mantener un diálogo enriquecedor en virtud del cual podremos compartir experiencias y conocimientos, reforzando así el compromiso de todas y todos los aquí presentes por la plena consecución de los derechos humanos. Auguro el éxito del diálogo que tendremos esperando que nos conduzca a productivas conclusiones que nos permitan abordar, de manera conjunta, los retos presentes pero, sobre todo, mirando al futuro.

En nombre de la Corte Interamericana, de las juezas, de los jueces, de todas las abogadas y los abogados que integran el Tribunal, estamos comprometidos en este sentido y por esta causa. Les damos a todas y todos, la más cordial bienvenida a esta importante jornada académica que tiende a la reflexión conjunta para lograr lo que nos incumbe a todos, que es la protección de la dignidad humana.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018 - 2019

La Corte Interamericana de Derechos Humanos: 40 Años Protegiendo Derechos Humanos, (Panamá, 26 de abril de 2019)



El entonces Presidente de la Corte Interamericana, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, diserta sobre el Control de Convencionalidad durante el evento académico celebrado en la Procuraduría de la Administración de Panamá bajo el título: “Corte Interamericana de Derechos Humanos: 40 Años Protegiendo Derechos Humanos”.



El Procurador de la Administración, Rigoberto González y el entonces Presidente de la Corte IDH, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, firman un “Acuerdo de Cooperación” con la finalidad de coordinar esfuerzos para fortalecer sus relaciones, profundizar el conocimiento del derecho y difundir los instrumentos internacionales para la promoción y defensa de los derechos humanos.

Tabla de Contenido

1.	ALCANCES DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE	10
1.1.	Falta de agotamiento de recursos internos	10
1.2.	<i>Ratione temporis</i>	12
1.3.	<i>Ratione materie</i>	16
2.	RECONOCIMIENTO PARCIAL DE RESPONSABILIDAD.....	18
3.	OBLIGACIONES GENERALES (Arts. 1.1 y 2).....	20
3.1.	Emisión y aplicación de Ley con efecto retroactivo viola preceptos convencionales	20
3.2.	Adecuación del derecho interno y “control de convencionalidad”.....	21
3.3.	Modificación legislativa y eliminación de privilegios procesales a favor de funcionarios	22
3.4.	Reformas en materia migratoria no anulan violaciones cometidas anteriormente	22
3.5.	Responsabilidad convencional sobre demarcación y titulación de tierras indígenas	23
4.	DERECHO A LA VIDA (Art. 4)	24
4.1.	Falta de competencia no implica negar ejecución extrajudicial	24
5.	INTEGRIDAD PERSONAL (Art. 5).....	24
5.1.	Integridad personal de los familiares.....	24
5.2.	Derechos de privados de libertad.....	25
5.3.	Detención de migrantes en prisiones comunes.....	26
5.4.	Suministro de agua en Centro Penitenciario.....	26
5.5.	Obligación de investigar en relación con posibles actos de tortura.....	27
6.	LIBERTAD PERSONAL (Art. 7).....	28
6.1.	Libertad personal, desaparición forzada y el principio <i>iura novit curia</i>	28
6.2.	Privación de libertad de migrante y revisión judicial sin demora.....	29
6.3.	Privación de libertad de migrante y plazo de duración.....	29
6.4.	Privación de libertad de migrante requiere examen judicial y no administrativo.....	30
6.5.	Hábeas corpus y protección de derechos humanos contencioso administrativa.....	30
6.6.	Detención de personas por incumplimiento de leyes migratorias no debe ser con fines punitivos.....	31
7.	GARANTÍAS JUDICIALES (Art. 8) Y PROTECCIÓN JUDICIAL (Art. 25).....	33
7.1.	Debido proceso en la esfera administrativa.....	33
7.2.	Acción de inconstitucionalidad, proceso contencioso administrativo e ineficacia de recursos internos.....	34
7.3.	Acceso a la Justicia, plazo razonable y recursos efectivos.....	35
7.4.	Obligación de investigar.....	38
7.5.	El deber de motivar resoluciones.....	38
7.6.	La debida investigación penal.....	39
7.7.	Asistencia jurídica gratuita para migrantes en vías de ser deportados o privados de libertad.....	40
7.8.	Derecho a comunicación con consulado y acceso efectivo a la asistencia consular.....	41
7.9.	Obligación de notificar resolución mediante la cual se priva de libertad.....	41
7.10.	Acceso a recurso efectivo y situación de especial vulnerabilidad.....	42
8.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE RETROACTIVIDAD (Art. 9).....	43
8.1.	Aplicación del principio <i>iura novit curia</i>	44
9.	DERECHO A INDEMNIZACIÓN (Art. 10).....	46
10.	PROTECCIÓN DE LA HONRA Y DE LA DIGNIDAD (Art. 11).....	47
11.	LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN (Art. 13).....	49
11.1.	Afirmación inexacta de hechos.....	50

11.2.	Reparación civil puede resultar inhibitoria para ejercicio de la libertad de expresión.....	51
11.3.	Valoración de reformas normativas en materia de libertad de expresión.....	52
12.	DERECHO DE REUNIÓN (Art. 15).....	52
13.	LIBERTAD DE ASOCIACIÓN (Art. 16).....	52
13.1.	Libertad de asociación en materia sindical.....	52
14.	DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA (Art. 21).....	54
14.1.	Derecho a la propiedad y tierras indígenas.....	54
14.2.	Falta de demarcación en propiedad colectiva indígena, crea incertidumbre.....	55
14.3.	Estado no puede adjudicar título de propiedad privado sobre territorio indígenas.....	55
15.	IGUALDAD ANTE LA LEY (Art. 24).....	57
15.1.	Prohibición contra la discriminación de migrantes.....	57
16.	DESAPARICIÓN FORZADA.....	59
16.1.	Naturaleza y características de la desaparición forzada.....	59
16.1.1.	Elementos de la desaparición forzada.....	59
16.1.2.	Violación múltiple y compleja.....	59
16.1.3.	Carácter continuo y permanente de la violación.....	59
16.1.4.	Gravedad particular de la desaparición forzada.....	60
16.2.	Derechos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada.....	60
16.2.1.	Derecho a la integridad personal.....	61
16.2.2.	Derecho a la verdad.....	61
16.3.	Deberes del Estado.....	61
16.3.1.	Deber de investigar.....	61
17.	REPARACIONES.....	62
17.1.	Daño material y daño inmaterial.....	62
17.2.	Reparación del daño.....	63
17.3.	Familiares y representantes pueden solicitar pretensiones distintas.....	65
17.4.	Medidas de rehabilitación.....	65
17.5.	Medidas de satisfacción y garantías de no repetición.....	66
17.5.1.	Dejar sin efecto sentencia condenatoria.....	66
17.5.2.	Obligación de investigar y eventualmente sancionar.....	66
17.5.3.	Obligación de investigar y eventualmente sancionar.....	67
17.5.4.	Acto público en reconocimiento de responsabilidad internacional.....	68
17.5.5.	Designación de calle con nombre de víctima.....	69
17.5.6.	Modificaciones normativas.....	70
17.5.7.	Separar personas detenidas por razones migratorias de aquellas detenidas por delitos penales.....	72
17.5.8.	Adecuación de condiciones carcelarias.....	72
17.5.9.	Capacitaciones para funcionarios estatales.....	73
17.5.10.	Demarcar tierras y dejar sin efecto título de propiedad.....	73
17.5.11.	Otras pretensiones reparatorias.....	73
17.6.	Indemnización compensatoria.....	74
18.	COSTAS Y GASTOS.....	76
19.	COMPETENCIA DE LA CORTE PARA SUPERVISAR CUMPLIMIENTO DE SUS DECISIONES.....	76

1. ALCANCES DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE

1.1. Falta de agotamiento de recursos internos

Caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá* Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)¹

En la contestación de la demanda, el Estado alegó el incumplimiento del requisito de agotamiento de recursos internos, por dos motivos. Primeramente, el Estado señaló que los familiares de la presunta víctima no han agotado todos los recursos internos, ya que “nunca hicieron uso -y a la fecha aún no lo han hecho- de la facultad que el Código Judicial panameño les confiere de interponer acusación particular o querrela para intervenir directamente y participar en la investigación penal y en el proceso que pudiera resultar de ella”. En segundo lugar, el Estado señaló que “[l]a Comisión declaró admisible la denuncia, a pesar de que en ese momento se encontraba en curso una investigación penal que estaba adelantando el Ministerio Público de Panamá, en razón de los delitos cometidos en perjuicio de Heliodoro Portugal”, la cual “se ha[bría] desarrollado en forma imparcial, seria y exhaustiva”. Sobre este punto, agregó finalmente que “[l]a Comisión admitió la denuncia y ha decidido someter el caso a la Corte Interamericana fundándose en un supuesto retardo injustificado en las investigaciones, esto es, esgrimiendo la causa de exclusión contemplada en [el] artículo 46.2(c) de la Convención Americana”, pese a que el Estado considera que “[n]o hay [...] un retardo injustificado en las actuaciones del Ministerio P[ú]blico y el Órgano Judicial de [...] Panamá”.

La Corte ha desarrollado pautas claras para analizar una excepción basada en un presunto incumplimiento del agotamiento de los recursos internos. Primero, esta ha interpretado la excepción como una defensa disponible para el Estado y, como tal, puede renunciarse a ella, ya sea expresa o tácitamente. Segundo, la excepción de no agotamiento de los recursos internos debe presentarse oportunamente con el propósito de que el Estado pueda ejercer su derecho a la defensa; de lo contrario, se presume que ha renunciado tácitamente a presentar dicho argumento. Tercero, la Corte ha afirmado que el Estado que presenta esta excepción debe especificar los recursos internos que aún no se han agotado y demostrar que estos recursos son aplicables y efectivos.

Con base en lo anterior, el Tribunal analizará primeramente la alegada falta de interposición de una querrela o acción particular, y segundo, analizará el supuesto retardo injustificado del proceso penal que permanece abierto. Para tales efectos, la Corte analizará lo señalado por el Estado al respecto en sus actuaciones ante la Comisión.

Según se desprende del expediente ante la Comisión, el Estado señaló oportunamente que quedaba pendiente el agotamiento de “la facultad que el Código Judicial panameño les confiere de interponer acusación particular o querrela para intervenir directamente y participar en la investigación penal y en el proceso que pudiera resultar de ella” (supra párr. 11). En el Informe de Admisibilidad No. 72/02 de 24 de octubre de 2002 la Comisión no hizo referencia a dicho alegato del Estado. No obstante, la Corte considera que la presentación de una querrela o acción particular en el proceso penal por parte de los familiares no es necesaria para que se agoten los recursos internos, más cuando se trata de una investigación penal sobre una presunta desaparición forzada, la cual el Estado debe adelantar de oficio (infra párrs. 143 a 145).

En consecuencia, el Tribunal desestima la excepción preliminar en relación con la supuesta falta de agotamiento del recurso de acusación particular o querrela.

¹ El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada y ejecución extrajudicial del señor Heliodoro Portugal, la falta de investigación y sanción de los responsables de tal hecho y la falta de reparación adecuada en favor de sus familiares. Los hechos se contextualizan durante el gobierno militar en Panamá. El 14 de mayo de 1970, Heliodoro Portugal, promotor del ‘Movimiento de Unidad Revolucionaria’ de 36 años de edad, se encontraba en un café ubicado en la ciudad de Panamá. Dos personas vestidas de civil se bajaron de una camioneta y obligaron al señor Portugal a subir al vehículo, el cual partió con rumbo desconocido. Sus familiares presentaron una serie de recursos judiciales con el fin de localizar al señor Portugal. Recién en el año 2000 se identifica el cadáver del señor Portugal, el cual se encontraba en un antiguo cuartel en Tocumen. En el año 2019 el proceso penal correspondiente continuaba abierto.

Por otra parte, la excepción preliminar planteada oportunamente por el Estado ante la Comisión pretendía que la petición de las presuntas víctimas se declarara inadmisibles debido a que el proceso judicial respectivo aún se encontraba pendiente de resolución.

La Corte observa que la Comisión analizó los argumentos del Estado al respecto en el Informe de Admisibilidad No. 72/02, e hizo constar que el hecho de que “el señor Portugal desapareció hace 30 años y que existe una situación continuada que perdura hasta la fecha sin que haya una resolución judicial definitiva sobre los responsables de estos hechos” era motivo suficiente para considerar que existía “un retardo injustificado en la tramitación de la causa penal que investiga los hechos y, en consecuencia, los peticionarios se encuentran eximidos del requisito de agotamiento de los recursos de [la] jurisdicción interna, estipulado en el artículo 46(2)(c) de la Convención”. En su contestación de la demanda, el Estado argumentó que no existía un “retardo injustificado” en la jurisdicción interna y que por tanto no se daban los supuestos contemplados en el artículo 46.2.c de la Convención [...].

De acuerdo con lo señalado anteriormente, los argumentos de las partes y la prueba allegada en este proceso, el Tribunal observa que los argumentos del Estado relativos a la supuesta inexistencia de un retardo injustificado en las investigaciones y procesos abiertos en la jurisdicción interna versan sobre cuestiones relacionadas al fondo del caso, puesto que controvierten los alegatos relacionados con la presunta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte no encuentra motivo para reexaminar el razonamiento de la Comisión Interamericana al decidir sobre la admisibilidad del presente caso.

Por ello, la Corte rechaza la excepción preliminar en este sentido y resolverá la procedencia de los alegatos planteados por el Estado al considerar el fondo de este caso.

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)²

La Corte evaluará, conforme a su jurisprudencia, si en el presente caso se verifican los presupuestos formales y materiales para que proceda una excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos. En cuanto a los presupuestos formales, en el entendido de que esta excepción es una defensa disponible para el Estado, el Tribunal analizará en primer lugar las cuestiones propiamente procesales, tales como el momento procesal en que la excepción ha sido planteada (si fue alegada oportunamente); los hechos respecto de los cuales se planteó, y si la parte interesada ha señalado que la decisión de admisibilidad se basó en informaciones erróneas o en alguna afectación de su derecho de defensa. Respecto de los presupuestos materiales, corresponde observar si se han interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos, en particular, si el Estado que presenta esta excepción ha especificado los recursos internos que aún no se han agotado, y será preciso demostrar que estos recursos se encontraban disponibles y eran adecuados, idóneos y efectivos. Todo ello, debido a que por tratarse de una cuestión de admisibilidad de una petición ante el Sistema Interamericano, deben verificarse los presupuestos de esa regla según sea alegado, si bien el análisis de los presupuestos formales prevalece sobre los de carácter material y, en determinadas ocasiones, estos últimos pueden tener relación con el fondo del asunto.

Constituye jurisprudencia reiterada de este Tribunal que una objeción al ejercicio de la jurisdicción de la Corte basada en la supuesta falta de agotamiento de los recursos internos debe ser presentada en el momento procesal oportuno, esto es, en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión; de lo contrario, el Estado habrá perdido la posibilidad de presentar esa defensa ante este Tribunal.

2 El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la detención migratoria de Jesús Vélez Loor, por las malas condiciones en el centro de detención y por la falta de un debido proceso. El señor Vélez Loor fue retenido el 11 de noviembre de 2002 en el Puesto Policial de Tupiza, en la Provincia del Darién, República de Panamá, por presuntamente no portar la documentación necesaria para permanecer en el país. Posteriormente, la Directora Nacional de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia dictó una orden de detención en su contra. El señor Vélez Loor fue trasladado a una cárcel pública. El 6 de diciembre de 2002 se resolvió imponerle una pena de dos años de prisión por haber infringido las disposiciones del Decreto Ley No. 16 sobre Migración de 30 de junio de 1960. La referida resolución no fue notificada al señor Vélez Loor. El 18 de diciembre de 2002 fue trasladado al centro penitenciario La Joyita. Mediante resolución de 8 de septiembre de 2003, la Directora Nacional de Migración resolvió dejar sin efecto la pena impuesta. El 10 de septiembre de 2003, el señor Vélez Loor fue deportado hacia Ecuador. Tras ser deportado, el señor Vélez Loor alegó haber sido víctima de actos de tortura y malos tratos ocurridos durante su estancia en los diversos centros penitenciarios.

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)³

Esta Corte ha sostenido de manera consistente que una objeción al ejercicio de la jurisdicción del Tribunal basada en la supuesta falta de agotamiento de los recursos internos debe ser presentada en el momento procesal oportuno, esto es, durante la admisibilidad del procedimiento ante la Comisión. Por tanto, de acuerdo a lo anterior, el Estado debe precisar claramente ante la Comisión durante la referida etapa del trámite del caso, los recursos que, a su criterio, aún no se agotaron. Lo anterior se encuentra relacionado con la necesidad de salvaguardar el principio de igualdad procesal entre las partes que debe regir todo el procedimiento ante el Sistema Interamericano. Como la Corte ha establecido de manera reiterada, no es tarea del Tribunal, ni de la Comisión, identificar *ex officio* cuáles son los recursos internos pendientes de agotamiento, en razón de que no compete a los órganos internacionales subsanar la falta de precisión de los alegatos del Estado. Asimismo, los argumentos que dan contenido a la excepción preliminar interpuesta por el Estado ante la Comisión durante la etapa de admisibilidad deben corresponder a aquellos esgrimidos ante la Corte.

1.2. *Ratione temporis*

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

El Estado también planteó como excepción preliminar que la Corte carece de competencia *ratione temporis* para conocer acerca de los siguientes cuatro grupos de alegadas violaciones a: (1) los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal y libertad de pensamiento y expresión reconocidos en los artículos 4, 5, 7 y 13 de la Convención Americana, respectivamente, en perjuicio del señor Heliodoro Portugal; (2) el derecho a la integridad personal, conforme al artículo 5 de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares del señor Heliodoro Portugal; (3) la obligación de tipificar como delitos la desaparición forzada y la tortura conforme al artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (en adelante “Convención sobre Desaparición Forzada” o “CIDFP”) y a los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en adelante “Convención contra la Tortura” o “CIPST”), y (4) la obligación de investigar y sancionar la tortura, de conformidad con los artículos 1, 6 y 8 de la Convención contra la Tortura, todo lo anterior en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana.

La Corte, como todo órgano con funciones jurisdiccionales, tiene el poder inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia. Los instrumentos de reconocimiento de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria (artículo 62.1 de la Convención) presuponen la admisión, por los Estados que la presentan, del derecho de la Corte a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción. Para determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence*), debe tomar en cuenta exclusivamente el principio de irretroactividad de los tratados establecido en el derecho internacional general y recogido en el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, el cual establece que:

[I]as disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

Consecuentemente, la Corte no puede ejercer su competencia contenciosa para aplicar la Convención y declarar una violación a sus normas cuando los hechos alegados o la conducta del Estado demandado que pudiera implicar responsabilidad internacional son anteriores al reconocimiento de dicha competencia. *A contrario sensu*, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre aquellos hechos violatorios que ocurrieron con posterioridad a la fecha en que el Estado reconoció la competencia de la Corte o que a tal fecha no hayan dejado de existir.

3 El caso se relaciona con el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros y el reclamo al Estado del pago de indemnizaciones relacionadas con la inundación de sus territorios como consecuencia de la construcción de una represa hidroeléctrica en la zona del Alto Bayano, Provincia de Panamá, en el año 1972. Asimismo, el caso se relaciona con la falta de delimitación, demarcación, titulación y protección de las tierras asignadas a los referidos pueblos y el derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación.

Sobre este último punto, el Tribunal ha considerado en múltiples ocasiones que puede ejercer su competencia *ratione temporis* para examinar, sin infringir el principio de irretroactividad, aquellos hechos que constituyen violaciones de carácter continuo o permanente, es decir, aquellas que tuvieron lugar antes de la fecha de reconocimiento de la competencia de la Corte y persisten aún después de esa fecha.

Para efectos del ejercicio de la competencia *ratione temporis* de este Tribunal respecto de casos en los cuales el Estado de Panamá sea el demandado, la Corte observa que el 9 de mayo de 1990 Panamá reconoció “como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, sin incluir limitación temporal alguna para el ejercicio de su competencia respecto de casos ocurridos después de la fecha de dicho reconocimiento.

Por tanto, el Tribunal concluye que tiene competencia para pronunciarse respecto de los supuestos hechos que sustentan las violaciones alegadas que tuvieron lugar con posterioridad al 9 de mayo de 1990, fecha en que Panamá reconoció la competencia contenciosa de la Corte, así como respecto de los hechos violatorios que, habiéndose iniciado con anterioridad a dicha fecha, hubiesen continuado o permanecido con posterioridad a esta.

Competencia *ratione temporis* sobre la presunta ejecución extrajudicial

Al contar con elementos para presumir que su fallecimiento ocurrió con anterioridad a la fecha del reconocimiento de competencia del Tribunal, la Corte considera que no está facultada para pronunciarse acerca de la presunta ejecución extrajudicial del señor Heliodoro Portugal como una violación independiente de su derecho a la vida, más aún tratándose de una violación de carácter instantáneo. Por tanto, el Tribunal declara admisible la excepción preliminar planteada por el Estado en relación con este punto. No obstante, lo anterior, la Corte considera pertinente resaltar que dicha conclusión no implica que el señor Portugal no haya sido ejecutado extrajudicialmente por agentes estatales, sino únicamente que este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse sobre dicho supuesto.

Competencia *ratione temporis* sobre la presunta desaparición forzada

Al respecto, el Tribunal considera que, a diferencia de las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada de personas se caracteriza por ser una violación de carácter continuo o permanente. Lo anterior permite que la Corte pueda pronunciarse sobre una presunta desaparición forzada, aún si esta se inicia con anterioridad a la fecha en que el Estado reconoce la competencia de la Corte, siempre y cuando dicha violación permanezca o continúe con posterioridad a dicha fecha (*supra* párr. 25). En dicho supuesto, el Tribunal sería competente para pronunciarse sobre la desaparición forzada hasta tanto dicha violación hubiera continuado. En este sentido, la Corte observa que el artículo III de la Convención sobre Desaparición Forzada establece que una desaparición forzada “será considerad[a] como continuad[a] o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”. De igual manera, la Corte ha señalado anteriormente que “mientras no sea determinado el paradero de [...] personas [desaparecidas], o debidamente localizados e identificados sus restos, el tratamiento jurídico adecuado para [tal] situación [...] es [el] de desaparición forzada de personas”.

En el presente caso, el paradero y destino del señor Portugal se supo cuando se identificaron sus restos en agosto del año 2000. Por tanto, su presunta desaparición hubiera iniciado con su detención el 14 de mayo de 1970 y habría permanecido o continuado hasta el año 2000, es decir, con posterioridad al 9 de mayo de 1990, fecha en que Panamá reconoció la competencia de la Corte. Consecuentemente, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre la presunta desaparición forzada del señor Heliodoro Portugal, ya que esta continuó con posterioridad al 9 de mayo de 1990 y hasta agosto del año 2000.

Consecuentemente, resulta relevante y necesario identificar los hechos sobre los cuales el Tribunal podría pronunciarse, en razón de los alegatos de derecho presentados por los representantes y la Comisión. Primeramente, el Tribunal señaló en el presente caso que no es competente para pronunciarse sobre la muerte del señor Portugal (*supra* párr. 32). Asimismo, la Corte tampoco es competente para pronunciarse sobre los presuntos hechos de tortura y malos tratos que se alega sufrió el señor Portugal, ya que tales hechos conformarían violaciones de ejecución instantánea que, en todo caso, hubieran ocurrido con anterioridad a 1990. De igual manera, de haberse limitado el ejercicio de la libertad de expresión del señor Portugal, tales hechos se hubieran consumado antes del fallecimiento de éste, es decir, antes de la fecha en que Panamá reconoció la competencia del Tribunal. Por lo tanto, la Corte no es competente para pronunciarse sobre las violaciones que dichos hechos supuestamente sustentan en perjuicio del señor Portugal, a saber, las violaciones de los derechos reconocidos en los artículos 4, 5 y 13 de la Convención Americana, respectivamente.

Por otra parte, se alega que el señor Portugal fue detenido en 1970 y que dicho hecho, al analizarse bajo la perspectiva de una desaparición forzada, hubiera continuado hasta agosto del año 2000, cuando alegadamente se supo el destino o paradero de la presunta víctima. Al respecto, el Tribunal considera que es competente para pronunciarse sobre la presunta privación de libertad del señor Portugal, en tanto esta se relaciona con su alegada desaparición forzada, la cual continuó con posterioridad al 1990, hasta

que fueron identificados sus restos en el año 2000.

Con base en lo anterior, el Tribunal también considera que es competente para analizar el presunto incumplimiento del deber del Estado de investigar la alegada desaparición forzada del señor Heliodoro Portugal desde el 9 de mayo de 1990, así como para analizar la manera en que el Estado llevó a cabo las investigaciones concernidas a partir de tal fecha. Concretamente, respecto a la presunta violación de las obligaciones contenidas en la Convención sobre Desaparición Forzada, la Corte es competente para pronunciarse sobre la respectiva actuación estatal a partir del 28 de marzo de 1996, fecha en que dicha Convención entró en vigor para el Estado.

En virtud de lo anterior, el Tribunal desestima parcialmente la excepción preliminar que hizo valer el Estado en este extremo.

Competencia ratione temporis respecto de los familiares de Heliodoro Portugal

Con base en lo señalado por el Estado, así como en observancia al principio de irretroactividad de los tratados, la Corte considera que es competente para pronunciarse acerca de los hechos relacionados con la supuesta violación del derecho a la integridad personal de los familiares de Heliodoro Portugal que hayan ocurrido con posterioridad al 9 de mayo de 1990. Particularmente la Corte es competente para conocer de supuestos hechos que versen sobre la presunta existencia de un estrecho vínculo familiar con la presunta víctima, la forma en que los familiares se involucraron en la búsqueda de justicia, la respuesta ofrecida por el Estado a las gestiones realizadas por dichos familiares, y la incertidumbre en la que alegadamente se vieron envueltos los familiares de la presunta víctima como consecuencia del desconocimiento del paradero de Heliodoro Portugal, entre otros.

Por consiguiente, la Corte rechaza la excepción de incompetencia interpuesta por Panamá en lo que se refiere a este extremo y procederá a analizar los argumentos de las partes al respecto al considerar el fondo del caso.

Competencia ratione temporis respecto de la obligación de tipificar la desaparición forzada y la tortura

El Tribunal observa que Panamá ratificó la Convención Americana el 22 de junio de 1978 y que, de conformidad con el artículo 74.2 de la Convención, dicho instrumento entró en vigor el 18 de julio de 1978. Por lo tanto, a partir de esta fecha, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de dicho instrumento, el Estado ha tenido la obligación constante, continua y permanente de adecuar su legislación interna a la Convención. Consecuentemente, el Tribunal es competente, a partir del 9 de mayo de 1990, fecha de reconocimiento de la competencia de la Corte, para conocer si el Estado adecuó dentro de un plazo razonable su legislación interna a lo establecido en la Convención Americana. Sin embargo, no corresponde al Tribunal decidir, bajo el análisis de la presente excepción preliminar, si el Estado incumplió con dicho deber. Esto será analizado, de ser el caso, en el capítulo correspondiente por tratarse de una cuestión de fondo.

Adicionalmente, el Estado ratificó la Convención sobre Desaparición Forzada el 28 de febrero de 1996 y la Convención contra la Tortura el 28 de agosto de 1991. A partir de su entrada en vigencia para el Estado, la Corte también es competente para conocer del alegado incumplimiento de la obligación de tipificar como delitos la desaparición forzada y la tortura, respectivamente, a la luz de los estándares fijados por dichos instrumentos interamericanos.

Por consiguiente, la Corte rechaza la excepción de competencia interpuesta por Panamá en lo que se refiere a este extremo y procederá a analizar los argumentos de las partes al considerar el fondo del caso.

Competencia ratione temporis respecto de la obligación de investigar y sancionar la tortura bajo la CIPST

El Tribunal ha señalado en otras ocasiones que es competente para analizar posibles hechos violatorios de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención contra la Tortura que hayan ocurrido con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de dicha Convención. No obstante, en el presente caso, el cumplimiento de la obligación de investigar y sancionar una presunta tortura deberá ser evaluado en el marco de la obligación correspondiente al delito de desaparición forzada, definido como uno de naturaleza continua y pluriofensiva (*supra* párrs. 29). Asimismo, el Tribunal ha considerado que dicha competencia se extiende sobre aquellos actos u omisiones estatales relacionados con la investigación de una posible tortura, aún si esta se consumó con anterioridad a la entrada en vigor de la Convención contra la Tortura para dicho Estado, siempre y cuando dicha obligación de investigar se encuentre pendiente. Si bien existe una controversia entre las partes respecto del momento a partir del cual dicha obligación se encontraba pendiente, para efectos de analizar la presente excepción preliminar basta con que el Tribunal encuentre que es competente para conocer de posibles hechos violatorios de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención contra la Tortura acaecidos con posterioridad al 28 de septiembre de 1991, fecha en que esta entró en vigor para el Estado.

Por consiguiente, la Corte rechaza la excepción de competencia interpuesta por Panamá en lo que se refiere a este extremo y procederá a analizar los argumentos de las partes respecto de una supuesta violación de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención contra la Tortura al considerar el fondo del caso.

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

Por tanto, corresponde a este Tribunal determinar si tiene competencia para analizar: a) la presunta falta de pago de las indemnizaciones acordadas más de una década antes que el Estado reconociera la competencia contenciosa de la Corte, b) si esas indemnizaciones resultan conformes al perjuicio presuntamente ocasionado a las comunidades indígenas a raíz de la construcción de la represa hidroeléctrica. Para esos fines, la Corte debe analizar si la falta de pago de las mismas constituye una situación que continúe en el tiempo.

Con respecto a la alegada violación continuada del derecho a la propiedad, este Tribunal ha declarado una violación al derecho a la propiedad que continuaba en el tiempo en el *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. La Corte recuerda que en ese caso se trata de miembros de una comunidad tribal que habían tenido que desplazarse forzosamente de sus territorios sin poder regresar a los mismos por la situación de violencia que aún persistía. En ese caso, la Corte señaló que si bien los hechos del desplazamiento forzado se habían producido en un momento anterior al reconocimiento de la competencia contenciosa del Tribunal, “la imposibilidad del retorno a estas tierras supuestamente ha subsistido” motivo por el cual la Corte “tiene también jurisdicción para decidir sobre estos presuntos hechos y sobre la calificación jurídica que a ellos corresponda”.

Asimismo, la Corte constata que ese caso se refiere a una situación de desplazamiento forzado de una comunidad tribal en la cual dicha comunidad no había sido reubicada a tierras alternativas. En ese sentido, el Tribunal advierte que la imposibilidad de retorno a sus territorios ancestrales se debía a una situación de violencia y de inseguridad que se mantenía y por la cual el Estado fue declarado responsable. Adicionalmente, en ese caso la Corte declaró la violación del derecho a la circulación y residencia contenido en el artículo 22 de la Convención y, como consecuencia de ello, también declaró una violación al derecho de la propiedad contenido en el artículo 21 de la misma porque la situación de violencia les privó del uso y goce comunal de su propiedad tradicional.

La Corte nota que el presente caso se refiere a supuestos diferentes que los anteriormente mencionados:

- no se mantiene la posibilidad de retornar a sus tierras ancestrales;
- no se mantiene una falta de protección por parte del Estado que genera una imposibilidad de retornar a las mismas;
- las comunidades indígenas fueron reubicadas de manera permanente en tierras alternativas mediante un Decreto ejecutivo;
- no fue alegada una violación al derecho de circulación y residencia, y
- únicamente fueron presentados alegatos referidos a una violación continuada del derecho a la propiedad por la falta de pago de indemnizaciones y no por la privación del uso y goce comunal de una propiedad de tierras ancestrales. En consecuencia, este Tribunal considera que el caso de *Moiwana vs Suriname* no es un precedente que pueda ser aplicado en el presente caso.

Por otra parte, la Corte nota que existe una relación necesaria entre la responsabilidad internacional del Estado por violaciones a derechos contenidos en la Convención Americana y la obligación de reparar a las víctimas de esas violaciones. Con respecto a su competencia *ratione temporis*, el Tribunal ha establecido en un caso reciente que “la integralidad o individualización de la reparación sólo puede apreciarse a partir de un examen de los hechos generadores del daño y sus efectos”, y que, en consecuencia, en caso de carecer de dicha competencia sobre el hecho generador del daño, “no puede analizar per se tales hechos, ni sus efectos ni las medidas de reparación otorgadas al efecto”.

En el caso bajo análisis, la alegada violación continuada del derecho de propiedad hace relación a la divergencia de criterios entre el Estado y las comunidades indígenas respecto al pago de las indemnizaciones reconocidas en el Decreto de Gabinete N°156, emitido en 1971, el acuerdo de Farallón de 1976, el acuerdo de Fuerte Cimarrón de 1977 y el acuerdo de la Espriella de 1980. Todos los acuerdos anteriormente mencionados fueron firmados por autoridades estatales y representantes del pueblo indígena Kuna de Madungandí con anterioridad al año 1990 en el cual Panamá reconoció la competencia contenciosa de la Corte. Por tanto, ninguno de estos acuerdos, ni el decreto de Gabinete N° 156, entra dentro del marco de competencia *ratione temporis* de la Corte.

Por lo tanto, es claro que la Corte carece de competencia para examinar la reubicación, los montos pactados mediante el Decreto 156 y los acuerdos mencionados, así como para examinar los pagos que habrían sido realizados por el Estado de Panamá en virtud de los mismos.

En consecuencia, tomando en consideración la fecha de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte por parte de Panamá, y dado que los referidos hechos ocurrieron con anterioridad a dicho reconocimiento, el Tribunal admite la excepción tal como fue planteada por el Estado respecto de la alegada falta de pago de las indemnizaciones. Por consiguiente, la Corte declara que no tiene competencia *ratione temporis* para analizar:

- el contenido del Decreto 156 de 1971;
- el presunto incumplimiento de las disposiciones del mismo;
- los hechos ocurridos entre 1972 y 1975 relacionados con la inundación de los territorios de las comunidades indígenas y con su posterior desplazamiento;
- el contenido de los acuerdos de 1976, 1977 y 1980 que se refieren a las indemnizaciones por la inundación y desplazamiento de las comunidades;
- el alegado incumplimiento de esos acuerdos, y
- las reparaciones conexas con los hechos anteriormente mencionados.

1.3. *Ratione materie*

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

Asimismo, en reiteradas ocasiones la Corte ha declarado que puede analizar, mediante su competencia contenciosa y no únicamente a través de su competencia consultiva, la compatibilidad de legislación interna con la Convención Americana.

De conformidad con lo señalado anteriormente (*supra* párr. 48), el Tribunal considera que es competente, a partir del 9 de mayo de 1990, para pronunciarse sobre el supuesto incumplimiento de la obligación de adecuar la legislación interna panameña a la Convención Americana, así como para analizar la alegada incompatibilidad que existe entre la tipificación contenida en el nuevo Código Penal de 2007 y las disposiciones de la Convención sobre Desaparición Forzada, a partir del 28 de marzo de 1996, fecha en que dicho instrumento entró en vigor para el Estado.

Por lo tanto, el Tribunal desestima en este extremo la excepción preliminar planteada por el Estado y considera que es competente para analizar los alegatos relacionados con el fondo del presente caso, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo.

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

El Estado solicitó que se declarara inadmisibles las demandas presentadas por la Comisión, en razón de la “falta de competencia de la Corte [...] para conocer sobre el alegado incumplimiento de la obligación de investigar establecida en [la Convención contra la Tortura], en función del contenido de los artículos 33 y 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que expresamente limitan la competencia de la Corte a la interpretación o aplicación de esta [última]”. En ese sentido, el Estado alegó que “no podría pretenderse que el reconocimiento de competencia hecho por el Estado panameño respecto de la Convención Americana [...], pueda aplicarse para [...] otorgar competencia a la Corte respecto de la aplicación e interpretación de la Convención [contra la Tortura], sin que tal pretensión constituya una actuación contraria al principio de consentimiento”. De la misma manera, señaló que este Tribunal no tiene competencia para conocer sobre violaciones a las obligaciones contenidas en la Convención contra la Tortura en este caso ya que el Estado, además de dar su consentimiento para obligarse por dicho instrumento, debe manifestar y aceptar de forma expresa la competencia para que la Corte Interamericana pueda aplicar e interpretar su contenido. Finalmente, el Estado argumentó que la Corte tiene limitada su competencia respecto de instrumentos internacionales que “no le conceden expresamente la facultad para determinar la compatibilidad de los actos y de las normas de los Estados, como es el caso de la

[Convención contra la Tortura]”.

Para el caso de que se rechazara la excepción, el Estado solicitó a la Corte que desarrollara de una manera más amplia su jurisprudencia de la última década respecto de este asunto, dado que su criterio “se sustenta en causas de hecho que resultan insuficientes para determinar, con total certeza, el alcance de esta jurisdicción hacia la aplicación e interpretación de la [Convención contra la Tortura]”.

Resulta pertinente recordar que, ante el argumento formulado por algunos Estados de que cada tratado interamericano requiere una declaración específica de otorgamiento de competencia a la Corte, este Tribunal ha determinado que esta puede ejercer su competencia contenciosa respecto de instrumentos interamericanos distintos de la Convención Americana, cuando se trata de instrumentos que establecen un sistema de peticiones objeto de supervisión internacional en el ámbito regional. Así, la declaración especial de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte según la Convención Americana y de conformidad con el artículo 62 de la misma permite que el Tribunal conozca tanto de violaciones a la Convención como de otros instrumentos interamericanos que le otorguen competencia.

Si bien el artículo 8 de la Convención contra la Tortura no menciona explícitamente a la Corte Interamericana, este Tribunal se ha referido a su propia competencia para interpretar y aplicar dicha Convención, en base a un medio de interpretación complementario, como son los trabajos preparatorios, ante la posible ambigüedad de la disposición. De este modo, en su Sentencia en el *Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*, el Tribunal se refirió a la razón histórica de dicho artículo, esto es, que al momento de redactar la Convención contra la Tortura todavía existían algunos países miembros de la Organización de los Estados Americanos que no eran Partes en la Convención Americana, e indicó que “[c]on una cláusula general [de competencia, que no hiciera referencia expresa y exclusiva a la Corte Interamericana,] se abrió la posibilidad de que ratifiquen o se adhieran a la Convención contra la Tortura el mayor número de Estados. Lo que se consideró importante [, en aquel entonces,] fue atribuir la competencia para aplicar la Convención contra la Tortura a un órgano internacional, ya se trate de una comisión, un comité o un tribunal existente o de uno que se cree en el futuro”.

Sobre este punto, es necesario recalcar que el sistema de protección internacional debe ser entendido como una integralidad, principio recogido en el artículo 29 de la Convención Americana, el cual impone un marco de protección que siempre da preferencia a la interpretación o a la norma que más favorezca los derechos de la persona humana, objetivo angular de protección de todo el Sistema Interamericano. En este sentido, la adopción de una interpretación restrictiva en cuanto al alcance de la competencia de este Tribunal no sólo iría contra el objeto y fin de la Convención, sino que además afectaría el efecto útil del tratado mismo y de la garantía de protección que establece, con consecuencias negativas para la presunta víctima en el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia.

En razón de las anteriores consideraciones, la Corte reitera su jurisprudencia constante en el sentido de que es competente para interpretar y aplicar la Convención contra la Tortura y declarar la responsabilidad de un Estado que haya dado su consentimiento para obligarse por esta Convención y haya aceptado, además, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Bajo este entendido, el Tribunal ya ha tenido oportunidad de aplicar la Convención contra la Tortura y declarar la responsabilidad de diversos Estados en virtud de su violación. Dado que Panamá es Parte en la Convención contra la Tortura y ha reconocido la competencia contenciosa de este Tribunal (*infra* Capítulo V), la Corte tiene competencia *ratione materiae* para pronunciarse en este caso sobre la alegada responsabilidad del Estado por violación a dicho instrumento, el cual se encontraba en vigencia cuando ocurrieron los hechos.

2. RECONOCIMIENTO PARCIAL DE RESPONSABILIDAD

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

En el presente caso el Estado realizó un reconocimiento parcial de los hechos y de su responsabilidad internacional por varias de las alegadas violaciones a los derechos reconocidos en la Convención. Así, en su contestación a la demanda el Estado asumió parcialmente su responsabilidad:

- Por la violación del derecho a la libertad personal, consagrado en los artículos 7.1, 7.3, 7.4, y 7.5 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, respecto al señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, en los siguientes términos:

Por la violación del derecho a la libertad personal, consagrado en los artículos 7.1, 7.3, 7.4, y 7.5 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, respecto al señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, en los siguientes términos:

La violación del artículo 7.1 de la Convención en virtud de no haber observado parcialmente el cumplimiento de las garantías contenidas en el artículo 7.3, 7.4, 7.5 y 7.6 de la Convención respecto de la detención ordenada por la Resolución 7306, de 6 de diciembre de 2002;

La violación del artículo 7.3 de la Convención en virtud de no haber notificado al señor Vélez Loor el contenido de la Resolución 7306, de 6 de diciembre de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Migración y Naturalización;

La violación del artículo 7.4 de la Convención en virtud de no haber realizado la notificación formal de los cargos que serían considerados por la Dirección Nacional de Migración y Naturalización para la aplicación de la sanción de dos años de prisión, y

La violación del artículo 7.5 de la Convención en virtud de no haber presentado al señor Vélez Loor ante el funcionario de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización para los efectos de la determinación de su responsabilidad por la alegada violación de los términos de su deportación ordenada en enero de 2002.

- Por la violación del derecho a la integridad personal, consagrado en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, respecto al señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, en cuanto a las condiciones de detención limitadas a la época de los hechos, excluyendo específicamente los alegados malos tratos y actos de tortura, así como la alegada falta de atención médica durante su detención en Panamá.
- Parcialmente por la violación del derecho a las garantías judiciales, consagradas en los artículos 8.1 y 8.2 en sus incisos b), c), d) y f) y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, respecto de la aplicación de la sanción de dos años de prisión ordenada mediante la Resolución 7306, de 6 de diciembre de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Migración y Naturalización.

Durante la audiencia pública, el Estado reiteró su aceptación parcial de responsabilidad, precisó los extremos reconocidos en cuanto a las condiciones de detención, y especificó que tal reconocimiento no se extiende (i) al artículo 2 de la Convención Americana en la medida que el ordenamiento jurídico interno panameño establece los mecanismos de protección suficientes como para garantizar la libertad personal, (ii) a los alegados actos de tortura referidos por las representantes, y (iii) a la alegada violación del derecho a recurrir el fallo contemplado en el literal h del artículo 8.2 de la Convención.

En sus alegatos finales escritos, el Estado reiteró que “mantiene el reconocimiento parcial de responsabilidad”, [...]

La Comisión valoró el reconocimiento realizado por el Estado, pero observó que “algunos extremos el lenguaje utilizado [...] reviste cierta ambigüedad que dificulta una determinación inequívoca del alcance del reconocimiento de responsabilidad”, por lo que solicitó a este Tribunal que realizara una “descripción pormenorizada de los hechos y [de] las [alegadas] violaciones de derechos humanos ocurridas, en atención al efecto reparador de [la presente sentencia] a favor de la [presunta] víctima, así como de su contribución a la no repetición de hechos similares”.

63. De conformidad con los artículos 56.2 y 58 del Reglamento, y en ejercicio de sus poderes de tutela judicial internacional de derechos humanos, cuestión de orden público internacional que trasciende la voluntad de las partes, concierne al Tribunal velar porque los actos de allanamiento resulten aceptables para los fines que busca cumplir el sistema interamericano. En esta tarea no se limita únicamente a constatar, registrar o tomar nota del reconocimiento efectuado por el Estado, o a verificar las condiciones formales de los mencionados actos, sino que los debe confrontar con la naturaleza y gravedad de las violaciones alegadas, las exigencias e interés de la justicia, las circunstancias particulares del caso concreto y la actitud y posición de las partes, de manera tal que pueda precisar, en cuanto sea posible y en el ejercicio de su competencia, la verdad de lo acontecido.

La Corte observa que el Estado no precisó de manera clara y específica los hechos de la demanda que dan sustento a su reconocimiento parcial de responsabilidad. No obstante, sí se verifica que se opuso explícitamente a determinados hechos mencionados en la demanda. Por lo tanto, al haberse allanado a las alegadas violaciones de los artículos 7.1, 7.3, 7.4, 7.5, 5.1, 5.2, 8.1, y 8.2 b), c), d) y f) de la Convención Americana, en relación con la obligación establecida en el artículo 1.1 de la misma, este Tribunal entiende que Panamá también ha reconocido los hechos que, según la demanda —marco fáctico de este proceso—, configuran esas violaciones, con excepción de los mencionados anteriormente.

En consecuencia, el Tribunal decide aceptar el reconocimiento formulado por el Estado y calificarlo como una admisión parcial de hechos y allanamiento parcial a las pretensiones de derecho contenidos en la demanda de la Comisión Interamericana.

Respecto del artículo 25 de la Convención, la Corte entiende que no se desprende del allanamiento del Estado el alcance preciso de su reconocimiento, puesto que el propio Estado manifestó que subsiste la controversia respecto al derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente a fin de que este decida sin demora sobre la legalidad del arresto o detención (artículo 7.6); al derecho a recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior (artículo 8.2.h), y al derecho a la protección judicial (artículo 25), todos de la Convención Americana.

En el presente caso, el Tribunal estima que la admisión parcial de hechos y el allanamiento respecto de algunas pretensiones de derecho y de reparaciones efectuados por el Estado, constituyen una contribución positiva al desarrollo de este proceso y a la vigencia de los principios que inspiran la Convención, y en parte a la satisfacción de las necesidades de reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Sin perjuicio de ello, la Corte considera que es necesario determinar los hechos y todos los elementos subsistentes del fondo y eventuales reparaciones, así como las correspondientes consecuencias, a los fines de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos.

3. OBLIGACIONES GENERALES (Arts. 1.1 y 2)

3.1. Emisión y aplicación de Ley con efecto retroactivo viola preceptos convencionales

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)⁴

La Corte ha establecido que

[e]l artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.

Conforme al artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo.

Esa conclusión es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.

En relación con el artículo 2 de la Convención, la Corte ha dicho que

[e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente ("*principe allant de soi*"; *Echange des populations grecques et turques, avis consultatif*, 1925, C.P.J.I., serie B, no. 10, p. 20). En este orden de ideas, la Convención Americana establece la obligación de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.

En el mismo sentido, el Tribunal ha manifestado que

[e]l deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

La Corte nota que, como ya lo señaló en la presente Sentencia, el Estado violó los artículos 9, 8.1, 8.2, 25 y 16 de la Convención Americana en perjuicio de los 270 trabajadores, lo cual significa que no ha cumplido con el deber general, establecido en el artículo 1.1 de la Convención, de respetar los derechos y libertades y de garantizar su libre y pleno ejercicio.

4 El caso se refiere al despido de 270 empleados públicos y dirigentes sindicales, quienes habían participado en distintas protestas contra la política gubernamental en reclamo de sus derechos laborales. El despido se produjo con base en la ley No. 25 de fecha 14 de diciembre de 1990 luego de que el Gobierno acusara a estas personas de haber participado en manifestaciones de protesta y de resultar cómplices de una asonada militar. Se interpusieron una serie de recursos administrativos sin que se produjeran resultados positivos.

Como esta Corte ha señalado, los Estados Partes en la Convención Americana no pueden dictar medidas legislativas o de cualquier otra naturaleza que violen los derechos y libertades en ella reconocidos porque ello contraviene además de las normas convencionales que consagran los respectivos derechos, el artículo 2 de la Convención.

En el presente caso, la emisión y aplicación de la Ley 25, con efecto retroactivo, son violatorias de preceptos convencionales y revelan que el Estado no ha tomado las medidas adecuadas de derecho interno para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención. El Estado, al emitir una ley, debe cuidar de que se ajuste a la normativa internacional de protección, y no debe permitir que sea contraria a los derechos y libertades consagrados en un tratado internacional del cual sea Parte.

Por las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Estado incumplió las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

3.2. Adecuación del derecho interno y “control de convencionalidad”

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

En varias ocasiones el Tribunal se ha declarado competente para analizar, mediante su competencia contenciosa y a la luz del artículo 2 de la Convención Americana, el presunto incumplimiento tanto de la obligación positiva de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella consagrados, así como de la obligación de los Estados de no promulgar leyes contrarias a la Convención. Los alegatos al respecto en el presente caso versan sobre ambas obligaciones del Estado.

En relación con la obligación general de adecuar la normativa interna a la Convención, la Corte ha afirmado en varias oportunidades que “[e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas”. En la Convención Americana este principio es recogido en su artículo 2, que establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella reconocidos, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de *effet utile*).

La Corte ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, es importante destacar que la defensa u observancia de los derechos humanos a la luz de los compromisos internacionales en cuanto a la labor de los operadores de justicia, debe realizarse a través de lo que se denomina “control de convencionalidad”, según el cual cada juzgador debe velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, de manera que no quede mermado o anulado por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos.

En otras oportunidades este Tribunal ha considerado que no puede sustituir a la autoridad nacional en la individualización de las sanciones correspondientes a delitos previstos en el derecho interno; sin embargo, también ha señalado que la respuesta de un Estado a la conducta ilícita de un agente debe guardar proporcionalidad con los bienes jurídicos afectados. En esta ocasión el Tribunal considera pertinente reiterar esta posición y recordar que los Estados tienen una obligación general, a la luz de los artículos 1.1 y 2 de la Convención, de garantizar el respeto de los derechos humanos protegidos por la Convención y que de esta obligación deriva el deber de perseguir conductas ilícitas que contravengan derechos reconocidos en la Convención. Dicha persecución debe ser consecuente con el deber de garantía al que atiende, por lo cual es necesario evitar medidas ilusorias que sólo aparenten satisfacer las exigencias formales de justicia. En este sentido, la regla de proporcionalidad requiere que los Estados, en el ejercicio de su deber de persecución, impongan penas que verdaderamente contribuyan a prevenir la impunidad, tomando en cuenta varios factores como las características del delito, y la participación y culpabilidad del acusado.

3.3. Modificación legislativa y eliminación de privilegios procesales a favor de funcionarios

Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)⁵

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte concluye que la sanción penal impuesta al señor Tristán Donoso fue manifiestamente innecesaria en relación con la alegada afectación del derecho a la honra en el presente caso, por lo que resulta violatoria al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio del señor Tristán Donoso.

Por otra parte, no ha quedado demostrado en el presente caso que la referida sanción penal haya resultado de las supuestas deficiencias del marco normativo que regulaba los delitos contra el honor en Panamá. Por ello, el Estado no incumplió la obligación general de adoptar disposiciones de derecho interno establecida en el artículo 2 de la Convención Americana.

Asimismo, la Corte observa y valora positivamente que, con posterioridad a los hechos que motivaron el presente caso, se introdujeron importantes reformas en el marco normativo panameño en materia de libertad de expresión.

En efecto, en el mes de julio de 2005 se publicó en la Gaceta Oficial la Ley “Que prohíbe la imposición de sanciones por desacato, dicta medidas en relación con el derecho de réplica, rectificación o respuesta y adopta otras disposiciones”, la cual establece en su artículo 2 el derecho de rectificación y respuesta así como el procedimiento a seguir, fortaleciendo la protección al derecho a la libre expresión.

La Corte aprecia que, entre otras modificaciones, con la promulgación del nuevo Código Penal se eliminaron también los privilegios procesales en favor de los funcionarios públicos y se estableció que no podrán aplicarse sanciones penales en los casos en que determinados funcionarios públicos consideren afectado su honor, debiendo recurrirse a la vía civil para establecer la posible responsabilidad ulterior en caso de ejercicio abusivo de la libertad de expresión.

3.4. Reformas en materia migratoria no anulan violaciones cometidas anteriormente

Caso *Vélez Loor vs. Panamá*, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

El artículo 2 de la Convención establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella consagrados, la cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de *effet utile*). Si bien el artículo 2 de la Convención no define cuáles son las medidas pertinentes para la adecuación del derecho interno a la misma, la Corte ha interpretado que esta implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. El Tribunal ha entendido que la obligación de la primera vertiente se incumple mientras la norma o práctica violatoria de la Convención se mantenga en el ordenamiento jurídico y, por ende, se satisface

⁵ El caso se relaciona con el señor Santander Tristán Donoso, abogado que en junio de 1996 se desempeñaba como asesor legal de la diócesis de Colón y Kuna Yala. Durante ese período, el Obispo de Colón, Monseñor Carlos María Ariz, le solicitó al señor Santander Tristán Donoso que apoyara con servicios de asesoría legal a la familia Sayed. En aquel entonces el señor Walid Sayed se encontraba detenido como parte de una investigación que venía desarrollando el Ministerio Público sobre la presunta comisión del delito de lavado de dinero. El 7 de julio de 1996 un diario publicó un artículo periodístico titulado “Circula presunto ‘narcocheque’ donado a la campaña de Sossa”. El señor José Antonio Sossa Rodríguez es un ciudadano panameño que fue nombrado Procurador General de la Nación. El día siguiente, 8 de julio de 1996, se produjo una conversación telefónica entre el señor Santander Tristán Donoso y el señor Adel Sayed, padre del señor Walid Sayed. En dicha conversación se hacía referencia al ofrecimiento recibido para obtener la libertad personal del señor Walid Sayed, a un artículo periodístico en torno a la procedencia de un cheque presuntamente donado al Procurador General de la Nación en 1994 por la compañía Simar Joyeros y a una reunión que debía realizarse con una autoridad de la Iglesia Católica en Panamá. Esta conversación fue interceptada y grabada. El señor José Antonio Sossa Rodríguez divulgó el contenido de dicha conversación telefónica. Este hecho fue denunciado por el señor Tristán Donoso lo que ocasionó que el Procurador activara un proceso penal por delitos contra el honor. Finalmente, se condenó a Santander Tristán Donoso a una pena de 18 meses de prisión, la cual fue reemplazada por la obligación de pagar 75 días-multa.

con la modificación, la derogación, o de algún modo anulación, o la reforma de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda.

Las reformas introducidas en el marco normativo panameño en materia migratoria no anulan las violaciones cometidas en perjuicio del señor Vélez Loo por la aplicación del Decreto Ley No. 16 de 1960 y el incumplimiento del Estado de armonizar dicha legislación con sus obligaciones internacionales a partir de la fecha de ratificación de la Convención Americana (*supra* Capítulo V). Por ello, el Tribunal considera que el Estado violó el artículo 2 de la Convención Americana en relación con los artículos 7 y 8 del mismo instrumento. Las reformas mencionadas serán consideradas a los fines pertinentes en el capítulo correspondiente a las reparaciones (*infra* Capítulo IX).

3.5. Responsabilidad convencional sobre demarcación y titulación de tierras indígenas

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

En relación con el artículo 2 de la Convención Americana, el Tribunal ha indicado que el mismo obliga a los Estados Parte a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención. Es decir, los Estados no sólo tienen la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella contenidos, sino que también deben evitar promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y evitar que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen.

La Corte, analizará las alegadas violaciones al artículo 2 de la Convención en relación con los artículos 21, 8 y 25 del mismo instrumento, tomando en cuenta la normatividad interna en dos períodos de tiempo determinados: 1) la normatividad interna sobre titulación, demarcación y delimitación antes de la Ley 72 de 2008, y 2) la normatividad interna actualmente vigente (la Ley 72 de 2008 y el Decreto Ejecutivo 223 de 2010).

En consecuencia, el Estado es responsable por una violación del artículo 2 en relación con 21, 8 y 25, de la Convención Americana por no haber dispuesto a nivel interno normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas anteriormente al año 2008, en perjuicio de los Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros.

La Corte constata que la Ley 72 de 2008, actualmente vigente, establece un procedimiento para la titulación de tierras de pueblos indígenas que se encuentran fuera de las cinco Comarcas indígenas previamente mencionadas (*supra* párr. 59). Dicha Ley está reglamentada por el Decreto Ejecutivo 223 de 2010. [...]

Por lo tanto, y tomando en cuenta lo anterior, la Corte constata que, aunque la Ley 72 establece específicamente un procedimiento para obtener la titulación de tierras, también hace referencia a la delimitación y “la localización” del área. En consecuencia, el Tribunal considera que el Estado no es responsable por la violación al artículo 2, en relación con 21, 8 y 25 de la Convención en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y las Comunidades Emberá Ipetí y Piriati de Bayano y sus respectivos miembros, en relación con la legislación actualmente vigente para delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas.

4. DERECHO A LA VIDA (Art. 4)

4.1. Falta de competencia no implica negar ejecución extrajudicial

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

Al contar con elementos para presumir que su fallecimiento ocurrió con anterioridad a la fecha del reconocimiento de competencia del Tribunal, la Corte considera que no está facultada para pronunciarse acerca de la presunta ejecución extrajudicial del señor Heliodoro Portugal como una violación independiente de su derecho a la vida, más aún tratándose de una violación de carácter instantáneo. Por tanto, el Tribunal declara admisible la excepción preliminar planteada por el Estado en relación con este punto. No obstante lo anterior, la Corte considera pertinente resaltar que dicha conclusión no implica que el señor Portugal no haya sido ejecutado extrajudicialmente por agentes estatales, sino únicamente que este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse sobre dicho supuesto.

Por otro lado, en el presente caso la Comisión y los representantes también alegaron que el señor Portugal estuvo desaparecido forzosamente y que, no obstante, el hallazgo e identificación de sus restos en el año 2000, el Tribunal es competente para conocer de dicha presunta violación en razón de su carácter continuo o permanente. Por tanto, corresponde al Tribunal analizar si es competente para pronunciarse sobre la presunta desaparición forzada del señor Portugal.

Al respecto, el Tribunal considera que, a diferencia de las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada de personas se caracteriza por ser una violación de carácter continuo o permanente. Lo anterior permite que la Corte pueda pronunciarse sobre una presunta desaparición forzada, aún si ésta se inicia con anterioridad a la fecha en que el Estado reconoce la competencia de la Corte, siempre y cuando dicha violación permanezca o continúe con posterioridad a dicha fecha (supra párr. 25). En dicho supuesto, el Tribunal sería competente para pronunciarse sobre la desaparición forzada hasta tanto dicha violación hubiera continuado. En este sentido, la Corte observa que el artículo III de la Convención sobre Desaparición Forzada establece que una desaparición forzada “será considerad[a] como continuad[a] o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”. De igual manera, la Corte ha señalado anteriormente que “mientras no sea determinado el paradero de [...] personas [desaparecidas], o debidamente localizados e identificados sus restos, el tratamiento jurídico adecuado para [tal] situación [...] es [el] de desaparición forzada de personas”.

5. INTEGRIDAD PERSONAL (Art. 5)

5.1. Integridad personal de los familiares

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

Sumado al referido sufrimiento que a la familia del señor Portugal le ocasionó su desaparición, se agrega la actuación del Estado frente a las investigaciones realizadas.

Según lo señalado en el capítulo anterior [...], además de no haber avanzado diligentemente en las investigaciones que condujeran a esclarecer lo sucedido, determinar los responsables y sancionarlos, el Estado puso en duda públicamente el resultado de la primera prueba de ADN por medio de la cual se identificó que los restos encontrados en el cuartel de Tocumen en el año 1999 pertenecían a Heliodoro Portugal (supra párr. 97 y 131). Lo anterior generó en los familiares del señor Heliodoro Portugal ansiedad, angustia, frustración e impotencia, ya que la única actuación realizada por el Estado en más de 9 años resultó estar encaminada a desmentir los resultados de ADN que realizaron los familiares con fondos particulares para determinar la identidad y paradero del

señor Portugal. En palabras de Patria Portugal, esto significó que “un año después que encuentro a mi padre [...] el mismo Estado me lo quiere desaparecer nuevamente”. Cabe resaltar que una tercera prueba de ADN realizada en octubre de 2001 concluyó que los restos sí correspondían a Heliodoro Portugal.

La Corte encuentra que la incertidumbre y ausencia de información por parte del Estado acerca de lo ocurrido al señor Portugal, que en gran medida perdura hasta la fecha, ha constituido para sus familiares fuente de sufrimiento y angustia, además de un sentimiento de inseguridad, frustración e impotencia ante la abstención de las autoridades públicas de investigar los hechos.

Por lo expuesto, la Corte considera que la existencia de un estrecho vínculo familiar, sumado a los esfuerzos realizados en la búsqueda de justicia para conocer el paradero y las circunstancias de la desaparición del señor Heliodoro Portugal, así como la inactividad de las autoridades estatales o la falta de efectividad de las medidas adoptadas para esclarecer los hechos y sancionar a los responsables de los mismos, afectaron la integridad psíquica y moral de la señora Graciela De León y sus hijos Patria y Franklin Portugal De León, lo que hace responsable al Estado por la violación del derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las referidas personas.

5.2. Derechos de privados de libertad

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

En efecto, el Estado “admit[ió] que las graves deficiencias que afectan al sistema [p]enitenciario [n]acional, afectan negativamente el derecho a la integridad de las personas privadas de libertad”. Al respecto, hizo especial énfasis “respecto de las graves deficiencias físicas, estructurales y de funcionamiento”, las cuales contradicen las leyes internas, así como los estándares internacionales sobre la materia, adoptados por el país. Con relación a la Cárcel Pública de La Palma y al Complejo La Joya-La Joyita, “reconoc[ió] la existencia, entre otros, documentados por las distintas autoridades panameñas de los siguientes problemas: deficiencias estructurales en los centros de detención, problemas en el suministro regular de agua, sobrepoblación penitenciaria, deficiencia de los sistemas de clasificación de las personas privadas de libertad, deficiencias de los programas de resocialización y educación”. El Estado también explicó que para remediar la situación de sobrepoblación en los centros penitenciarios del país “ha adoptado medidas con efectos a breve término y a mediano plazo”, mismas que expuso a detalle. En tal sentido, aceptó la responsabilidad, limitada a la época de los hechos, y se sometió a la decisión que la Corte disponga.

198. Esta Corte ha indicado que, de conformidad con el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal. Como responsable de los establecimientos de detención, el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de toda persona que se halle bajo su custodia. Esto implica el deber del Estado de salvaguardar la salud y el bienestar de los reclusos, brindándoles, entre otras cosas, la asistencia médica requerida, y de garantizar que la manera y el método de privación de libertad no excedan el nivel inevitable de sufrimiento inherente a la detención. Su falta de cumplimiento puede resultar en una violación de la prohibición absoluta de aplicar tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En este sentido, los Estados no pueden invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano.

Como ya ha destacado este Tribunal, bajo tal situación de hacinamiento se obstaculiza el normal desempeño de funciones esenciales en los centros, como la salud, el descanso, la higiene, la alimentación, la seguridad, el régimen de visitas, la educación, el trabajo, la recreación y la visita íntima; se ocasiona el deterioro generalizado de las instalaciones físicas; provoca serios problemas de convivencia, y se favorece la violencia intra-carcelaria. Todo ello en perjuicio tanto de los reclusos como de los funcionarios que laboran en los centros penitenciarios, debido a las condiciones difíciles y riesgosas en las que desarrollan sus actividades diarias.

5.3. Detención de migrantes en prisiones comunes

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

207. Si bien la Corte ya se ha referido a la situación de particular vulnerabilidad en que suelen encontrarse las personas migrantes (*supra* párr. 98), en este caso es importante resaltar cómo dicha vulnerabilidad se ve incrementada cuando por causa de su sola situación migratoria irregular son privadas de libertad en centros penitenciarios en los que son reclusas con personas procesadas y/o sancionadas por la comisión de delitos, como ocurrió en el presente caso. Dicha situación hace que los migrantes sean más propensos a sufrir tratos abusivos, pues conlleva una condición individual de facto de desprotección respecto del resto de los detenidos. Así, en el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación.

208. Por ello, de resultar necesario y proporcionado en el caso en concreto, los migrantes deben ser detenidos en establecimientos específicamente destinados a tal fin que sean acordes a su situación legal y no en prisiones comunes, cuya finalidad es incompatible con la naturaleza de una posible detención de una persona por su situación migratoria, u otros lugares donde puedan estar junto con personas acusadas o condenadas por delitos penales. Este principio de separación atiende, ciertamente, a las diferentes finalidades de la privación de libertad. En efecto, cuando se trata de personas que sufren condena, las condiciones de privación de libertad deben propender a la “finalidad esencial” de las penas privativas de la libertad que es “la reforma y la readaptación social de los condenados”. Cuando se trata de migrantes, la detención y privación de libertad por su sola situación migratoria irregular, debe ser utilizada cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto, solamente admisible durante el menor tiempo posible y en atención a los fines legítimos referidos (*supra* párrs. 169 y 171). [...] Por consiguiente, el Tribunal considera que los Estados deben disponer de establecimientos públicos separados, específicamente destinados a este fin y, en caso de que el Estado no cuente con dichas facilidades, deberá disponer de otros lugares, los cuales en ningún caso podrán ser los centros penitenciarios.

210. La Corte considera que, dado que el señor Vélez Loor fue privado de libertad en la Cárcel Pública de La Palma y, posteriormente, en el Centro Penitenciario La Joyita, centros carcelarios dependientes del sistema penitenciario nacional en los cuales fue recluso junto con personas procesadas y/o sancionadas por la comisión de delitos, el Estado violó el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento, en perjuicio del señor Vélez Loor.

5.4. Suministro de agua en Centro Penitenciario

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

216. El Tribunal considera que la ausencia de las condiciones mínimas que garanticen el suministro de agua potable dentro de un centro penitenciario constituye una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia, toda vez que las circunstancias propias del encierro impiden que las personas privadas de libertad satisfagan por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna, tales como el acceso a agua suficiente y salubre.

220. Este Tribunal ha señalado que el Estado tiene el deber de proporcionar a los detenidos revisión médica regular y atención y tratamiento adecuados cuando así se requiera. El Principio 24 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión determina que “[s]e ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario. Esa atención y ese tratamiento serán gratuitos”.

La atención por parte de un médico que no tenga vínculos con las autoridades penitenciarias o de detención es una importante salvaguardia en contra de la tortura y malos tratos, físicos o mentales, de las personas privadas de libertad. De otra parte, la falta de atención médica adecuada podría considerarse en sí misma violatoria del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención dependiendo de las circunstancias concretas de la persona en particular, el tipo de dolencia que padece, el lapso transcurrido sin atención y sus efectos acumulativos.

227. De acuerdo al reconocimiento del Estado y la prueba recibida, la Corte determina que las condiciones de detención en la Cárcel Pública de La Palma, así como aquellas en el Centro Penitenciario La Joyita, en su conjunto constituyeron tratos crueles, inhumanos y degradantes contrarios a la dignidad del ser humano y por lo tanto, configuran una violación del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento, en perjuicio del señor Vélez Loor.

5.5. Obligación de investigar en relación con posibles actos de tortura

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

230. La Corte ha señalado que, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención Americana, la obligación de garantizar los derechos reconocidos en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana implica el deber del Estado de investigar posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esta obligación de investigar se ve reforzada por lo dispuesto en los artículos 1, 6 y 8 de la Convención contra la Tortura, que obligan al Estado a “tomar[...] medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción”, así como a “prevenir y sancionar [...] otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de esta Convención, los Estados Parte garantizarán

[...] a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente [, y]

[c]uando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, [...] que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

239. En relación con estas verificaciones, el Estado negó haber omitido emprender una investigación seria y diligente de las denuncias de tortura realizadas por el señor Vélez Loor toda vez que, a su entender, la obligación de investigar contenida en la Convención contra la Tortura “está sujeta a la existencia de una razón fundada para creer que tales actos hayan ocurrido. Entender lo contrario implicaría que cualquier señalamiento infundado respecto de la ocurrencia de tales actos obliga al Estado a iniciar procedimientos de denuncias frívolos que lejos tener alguna utilidad respecto a la aprehensión y sanción de actos de tortura resulten en un desgaste inútil de los recursos judiciales”.

240. Al respecto, la Corte aclara que de la Convención contra la Tortura surgen dos supuestos que accionan el deber estatal de investigar: por un lado, cuando se presente denuncia, y, por el otro, cuando exista razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de la jurisdicción del Estado. En estas situaciones, la decisión de iniciar y adelantar una investigación no recae sobre el Estado, es decir, no es una facultad discrecional, sino que el deber de investigar constituye una obligación estatal imperativa que deriva del derecho internacional y no puede desecharse o condicionarse por actos o disposiciones normativas internas de ninguna índole. [...]”

245. En consecuencia, la Corte Interamericana concluye que hay alegadas violaciones serias a la integridad personal del señor Vélez Loor que podrían llegar a constituir tortura, las cuales corresponde a los tribunales internos investigar. Así, el Tribunal determina que el Estado no inició con la debida diligencia hasta el 10 de julio de 2009 una investigación sobre los alegados actos de tortura y malos tratos a los que habría sido sometido el señor Vélez Loor, de modo tal que incumplió el deber de garantía del derecho a la

integridad personal reconocido en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 de la misma, y las obligaciones contenidas en los artículos 1, 6 y 8 de la Convención contra la Tortura, en perjuicio del señor Vélez Loor.

6. LIBERTAD PERSONAL (Art. 7)

6.1. Libertad personal, desaparición forzada y el principio *iura novit curia*

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

104. Antes de proceder a considerar el fondo de este asunto, resulta pertinente reiterar que de conformidad con lo señalado en el capítulo de excepciones preliminares, el Tribunal tiene competencia para pronunciarse sobre la presunta desaparición forzada de Heliodoro Portugal, debido a la naturaleza continua de dicha violación (*supra* párrs. 29). Sin embargo, dado que la Corte ya declaró que no es competente para pronunciarse sobre la muerte o posibles torturas o malos tratos que se alega sufrió el señor Portugal, no analizará los alegatos de la Comisión y los representantes respecto de la presunta violación de los artículos 4 y 5 de la Convención Americana. Por otro lado, el Tribunal declaró que es competente para pronunciarse sobre la presunta privación de libertad del señor Portugal que, si bien comenzó el 14 de mayo de 1970, continuó en todo momento que éste se encontraba presuntamente desaparecido. Es decir, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre la presunta violación del artículo 7 de la Convención en tanto se alega que ésta dio inicio a su desaparición forzada y continuó hasta que se conoció el destino y paradero de la presunta víctima en el año 2000, 10 años después de que Panamá reconociera la competencia del Tribunal para conocer “sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana”.

105. Asimismo, si bien en el presente caso ni la Comisión ni los representantes han alegado el incumplimiento de las disposiciones de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, mediante la cual los Estados Partes se encuentran obligados a impedir que este tipo de hechos ocurran, el Tribunal observa que Panamá ratificó dicha Convención el 28 de febrero de 1996. Por lo tanto, la Corte, con base en los hechos que se encuentran en el expediente y en el principio *iura novit curia*, el cual se encuentra sólidamente respaldado en la jurisprudencia internacional, considera pertinente pronunciarse no tan sólo respecto del artículo 7 de la Convención Americana, sino también respecto de las disposiciones contenidas en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Además, el Tribunal considera pertinente realizar algunas consideraciones generales sobre la desaparición forzada de personas.

113. Al analizar integralmente los hechos del presente caso, y a manera de contexto, la Corte observa que, tal como relata el informe de la Comisión de la Verdad de Panamá, efectivos de la Guardia Nacional panameña rodearon al señor Portugal en un café, lo obligaron por la fuerza a subir al vehículo en que circulaban y se lo llevaron con rumbo desconocido, sin explicar los motivos de la detención (*supra* párr. 88). El Tribunal considera que dicha privación de su libertad, por parte de agentes estatales, sin que se informara acerca de su paradero, inició su desaparición forzada. Tal violación continuó en el tiempo con posterioridad al año 1990 hasta que se identificaron sus restos en el año 2000. Por tal motivo, y en consideración de la falta de competencia del Tribunal para pronunciarse sobre la muerte o posibles torturas o malos tratos que se alega sufrió el señor Portugal (*supra* párr. 104), la Corte considera que el derecho a la libertad personal del señor Portugal, reconocido en el artículo 7 de la Convención, fue vulnerado de manera continua hasta tal fecha, en razón de su desaparición forzada.

117. Por todo lo anterior, la Corte concluye que, a partir del 9 de mayo de 1990, el Estado es responsable por la desaparición forzada del señor Heliodoro Portugal y, por tanto, de conformidad con las particularidades del presente caso, es responsable por la violación del derecho a la libertad personal reconocido en el artículo 7 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, así como por la violación del artículo I de la Convención sobre Desaparición Forzada, en relación con el artículo II de dicho instrumento, a partir del 28 de febrero de 1996, fecha en que el Estado ratificó el mismo, en perjuicio del señor Heliodoro Portugal.

6.2. Privación de libertad de migrante y revisión judicial sin demora

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

96. La norma que dio fundamento a la privación de la libertad del señor Vélez Loor era el Decreto Ley 16 de 30 de julio de 1960 sobre Migración, el cual fue derogado mediante el artículo 141 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008. Esto es, con posterioridad a los hechos que motivaron el presente caso, se introdujeron reformas en el marco normativo panameño en materia migratoria. Sin embargo, corresponde que el Tribunal se pronuncie sobre la ley migratoria que estaba vigente en Panamá a la fecha en que sucedieron los hechos del presente caso y fue aplicada al señor Vélez Loor en relación con las obligaciones que incumben a Panamá en virtud de la Convención Americana.

107. A diferencia del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención Americana no establece una limitación al ejercicio de la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención en base a las causas o circunstancias por las que la persona es retenida o detenida. Por lo tanto, en virtud del principio pro persona, esta garantía debe ser satisfecha siempre que exista una retención o una detención de una persona a causa de su situación migratoria, conforme a los principios de control judicial e intermediación procesal. Para que constituya un verdadero mecanismo de control frente a detenciones ilegales o arbitrarias, la revisión judicial debe realizarse sin demora y en forma tal que garantice el cumplimiento de la ley y el goce efectivo de los derechos del detenido, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquél. De igual forma, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria estableció que “[t]odo [...] inmigrante retenido deberá comparecer cuanto antes ante un juez u otra autoridad”.

108. Este Tribunal considera que, para satisfacer la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención en materia migratoria, la legislación interna debe asegurar que el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones jurisdiccionales cumpla con las características de imparcialidad e independencia que deben regir a todo órgano encargado de determinar derechos y obligaciones de las personas. En este sentido, el Tribunal ya ha establecido que dichas características no solo deben corresponder a los órganos estrictamente jurisdiccionales, sino que las disposiciones del artículo 8.1 de la Convención se aplican también a las decisiones de órganos administrativos. Toda vez que en relación con esta garantía corresponde al funcionario la tarea de prevenir o hacer cesar las detenciones ilegales o arbitrarias, es imprescindible que dicho funcionario esté facultado para poner en libertad a la persona si su detención es ilegal o arbitraria.

111. En razón de las consideraciones expuestas, el Tribunal considera que el Estado no ha aportado elementos suficientes que demuestren que cumplió con las previsiones establecidas en el artículo 7.5 de la Convención.

6.3. Privación de libertad de migrante y plazo de duración

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

117. De la misma forma, no surge de las normas invocadas ni de la resolución adoptada que se estableciera un plazo de duración de dicha medida. Sobre este aspecto, el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria ha establecido que en caso de detención de una persona por su situación migratoria irregular “[l]a ley deberá prever un plazo máximo de retención que en ningún caso podrá ser indefinido ni tener una duración excesiva”. En definitiva, no existían límites claros a las facultades de actuación de la autoridad administrativa lo cual favorece la prolongación indebida de la detención de personas migrantes transformándolas en una medida punitiva.

118. Consecuentemente, el Tribunal considera que la orden de detención emitida en el presente caso era arbitraria, pues no contenía los fundamentos que acreditaran y motivaran su necesidad, de acuerdo a los hechos del caso y las circunstancias particulares del

señor Vélez Loor. Por el contrario, pareciera que la orden de detención de personas migrantes en situación irregular procedía de manera automática tras la aprehensión inicial, sin consideración de las circunstancias individualizadas. Por ello, el Tribunal considera que el Estado violó el artículo 7.3 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Vélez Loor, al haberlo privado de su libertad por el término de 25 días con base en una orden arbitraria.

6.4. Privación de libertad de migrante requiere examen judicial y no administrativo

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

124. En efecto, como ha sido mencionado, el artículo 7.6 de la Convención tiene un contenido jurídico propio, que consiste en tutelar de manera directa la libertad personal o física, por medio del mandato judicial dirigido a las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del juez para que éste pueda examinar la legalidad de la privación y, en su caso, decretar su libertad.

125. En primer lugar, la Corte observa que, de acuerdo con el artículo 86 del Decreto Ley 16 de 1960, todas las resoluciones del Departamento de Migración del Ministerio de Gobierno y Justicia quedaban sujetas a los siguientes recursos administrativos: 1) el de reconsideración, ante el Director del Departamento de Migración, y 2) el de apelación, que se surtirá ante el Ministro de Gobierno y Justicia.

126. El artículo 7.6 de la Convención es claro al disponer que la autoridad que debe decidir la legalidad del “arresto o detención” debe ser “un juez o tribunal”. Con ello la Convención está resguardando que el control de la privación de la libertad debe ser judicial. Dado que en este caso la detención fue ordenada por una autoridad administrativa el 12 de noviembre de 2002, el Tribunal estima que la revisión por parte de un juez o tribunal es un requisito fundamental para garantizar un adecuado control y escrutinio de los actos de la administración que afectan derechos fundamentales.

127. Al respecto, la Corte considera que tanto el Director Nacional de Migración como el Ministro de Gobierno y Justicia, aún cuando puedan ser competentes por ley, no constituyen una autoridad judicial y, por ende, ninguno de los dos recursos disponibles en la vía gubernativa, satisfacían las exigencias del artículo 7.6 de la Convención. Por su parte, cualquier otro recurso en la vía gubernativa o que requiriera previamente agotar los referidos recursos disponibles por la vía gubernativa tampoco garantizaba el control jurisdiccional directo de los actos administrativos pues dependía del agotamiento de aquélla.

6.5. Hábeas corpus y protección de derechos humanos contencioso administrativa

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

128. Por otra parte, la Corte advierte que existía en Panamá en la época de los hechos un recurso jurisdiccional que permitía específicamente revisar la legalidad de una privación de libertad, que era la acción de hábeas corpus, prevista en el artículo 23 de la Constitución Nacional. Además, el Tribunal observa que existía el recurso de protección de derechos humanos en vía contencioso-administrativa de competencia de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, que podría haber servido para controlar las actuaciones de la administración pública y proteger los derechos humanos, el cual no requería del agotamiento de la vía gubernativa.

129. Al respecto, la jurisprudencia de este Tribunal ya ha referido que estos recursos no solo deben existir formalmente en la legislación, sino que deben ser efectivos, esto es, cumplir con el objetivo de obtener sin demora una decisión sobre la legalidad del arresto o de la detención.

139. En definitiva, la sola existencia de los recursos no es suficiente si no se prueba su efectividad. En este caso, el Estado no ha

demostrado cómo en las circunstancias concretas en que se desarrolló la detención del señor Vélez Loor en la Cárcel Pública de La Palma en el Darién, estos recursos eran efectivos, teniendo en cuenta el hecho de que era una persona extranjera detenida que no contó con asistencia legal y sin el conocimiento de las personas o instituciones que podrían habérsela proporcionado. Por ello, el Tribunal considera que el Estado violó el artículo 7.6 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, dado que no garantizó que el señor Vélez Loor pudiera ejercer los recursos disponibles para cuestionar la legalidad de su detención.

6.6. Detención de personas por incumplimiento de leyes migratorias no debe ser con fines punitivos

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

163. En este acápite la Corte se pronunciará sobre si los Estados están facultados para establecer una sanción de carácter punitivo en relación con el incumplimiento de las leyes migratorias, como la sanción de dos años de duración prevista en el artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960, aplicada en el presente caso. Para ello, es necesario analizar si tal legislación interna era compatible con las exigencias de la Convención Americana.

166. En consecuencia, sin perjuicio de la legalidad de una detención, es necesario en cada caso hacer un análisis de la compatibilidad de la legislación con la Convención en el entendido que esa ley y su aplicación deben respetar los requisitos que a continuación se detallan, a efectos de que la medida privativa de libertad no sea arbitraria: i) que la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; ii) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; iii) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, razón por la cual el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a este deba ser excepcional, y iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención.

167. Es por ello que, en el presente caso, el análisis referido se relaciona con la compatibilidad de medidas privativas de libertad de carácter punitivo para el control de los flujos migratorios, en particular de aquellos de carácter irregular, con la Convención Americana y así determinar el alcance de las obligaciones del Estado, en el marco de la responsabilidad estatal que se genera por las violaciones de los derechos reconocidos en dicho instrumento. Para ello, la Corte procederá a evaluar si la medida privativa de libertad aplicada al señor Vélez Loor cumplió con los requisitos mencionados de estar prevista en ley, perseguir un fin legítimo y ser idónea, necesaria y proporcional. En principio, el Tribunal observa que la sanción de privación de libertad impuesta al señor Vélez Loor mediante resolución 7306 (supra párr. 94) se basó en el artículo 67 del Decreto Ley 16, el cual fue dictado el 30 de junio de 1960 por el Presidente de la República, oído el concepto favorable del Consejo de Gabinete y previa aprobación de la Comisión Legislativa Permanente de la Asamblea General. Ninguna de las partes cuestionó si esta norma cumplía con el principio de reserva de ley, conforme la jurisprudencia de este Tribunal, por lo que la Corte no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse al respecto.

Finalidad legítima e idoneidad de la medida

169. Como ya fue establecido, los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio (supra párr. 97), por lo que este puede ser un fin legítimo acorde con la Convención. Es así que, la utilización de detenciones preventivas puede ser idónea para regular y controlar la migración irregular a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación. No obstante, y a tenor de la opinión del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, “la penalización de la entrada irregular en un país supera el interés legítimo

de los Estados en controlar y regular la inmigración irregular y puede dar lugar a detenciones innecesarias". Del mismo modo, la Relatora de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes ha sostenido que "[l]a detención de los migrantes con motivo de su condición irregular no debería bajo ninguna circunstancia tener un carácter punitivo". En el presente caso, la Corte considera que la finalidad de imponer una medida punitiva al migrante que reingresara de manera irregular al país tras una orden de deportación previa no constituye una finalidad legítima de acuerdo a la Convención.

Necesidad [y proporción] de la medida

170. De otra parte, la Corte observa que la medida prevista en el artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 era una sanción administrativa de carácter punitivo. Al respecto, la Corte ya ha dicho que 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. En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado. En igual sentido, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria sostuvo que el derecho a la libertad personal "exige que los Estados recurran a la privación de libertad sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa necesidad".

171. De este principio se colige que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos. Así, las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines mencionados supra y únicamente durante el menor tiempo posible. Para ello, es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas, que puedan resultar efectivas para la consecución de los fines descritos. En consecuencia, serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines.

172. En razón de las anteriores consideraciones, el Tribunal estima que el artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 no perseguía una finalidad legítima y era desproporcionado, pues establecía una sanción de carácter punitivo para los extranjeros que eludieran una orden de deportación previa y, por ende, daba lugar a detenciones arbitrarias. En conclusión, la privación de libertad impuesta al señor Vélez Loo con base en dicha norma constituyó una violación al artículo 7.3 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

Conclusión

191. Por las consideraciones expuestas anteriormente, y teniendo en cuenta el reconocimiento de responsabilidad del Estado, el Tribunal declara que el Estado violó el derecho reconocido en el artículo 7.3, y las garantías contenidas en los artículos 7.4, 7.5 y 7.6 de la Convención en perjuicio del señor Vélez Loo, en relación con las obligaciones consagradas en el artículo 1.1 del mismo instrumento. Consecuentemente, se violó el derecho a la libertad personal de la víctima contemplado en el artículo 7.1 de la Convención, en relación con el deber de respeto establecido en el artículo 1.1 de la misma. [...]

195. Las reformas introducidas en el marco normativo panameño en materia migratoria no anulan las violaciones cometidas en perjuicio del señor Vélez Loo por la aplicación del Decreto Ley No. 16 de 1960 y el incumplimiento del Estado de armonizar dicha legislación con sus obligaciones internacionales a partir de la fecha de ratificación de la Convención Americana (*supra* Capítulo V). Por ello, el Tribunal considera que el Estado violó el artículo 2 de la Convención Americana en relación con los artículos 7 y 8 del mismo instrumento. Las reformas mencionadas serán consideradas a los fines pertinentes en el capítulo correspondiente a las reparaciones (*infra* Capítulo IX).

7. GARANTÍAS JUDICIALES (Art. 8) Y PROTECCIÓN JUDICIAL (Art. 25)

7.1. Debido proceso en la esfera administrativa

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

121. Dado que en el presente caso se desarrollaron procedimientos administrativos y judiciales, éstos se analizarán en forma separada.

A. Proceso Administrativo

122. Esta Corte debe analizar primero el ámbito de aplicabilidad de la Ley 25 para luego considerar si el Estado violó los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

123. Es evidente que la Ley 25 no se refiere a materia penal puesto que no tipifica un delito ni sanciona con una pena. Se ocupa, por el contrario, de un tema administrativo o laboral. Corresponde a esta Corte, por lo tanto, determinar el ámbito de incidencia del artículo 8 de la Convención y, en particular, si éste se aplica únicamente a procesos penales.

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

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.

130. Los directores generales y las juntas directivas de las empresas estatales no son jueces o tribunales en un sentido estricto; sin embargo, en el presente caso las decisiones adoptadas por ellos afectaron derechos de los trabajadores, por lo que resultaba indispensable que dichas autoridades cumplieran con lo estipulado en el artículo 8 de la Convención.

131. Pese a que el Estado alegó que en Panamá no existía carrera administrativa al momento de los hechos del caso (diciembre de 1990) y que, en consecuencia, regía la discrecionalidad administrativa con base en la cual se permitía el libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos, este Tribunal considera que en cualquier circunstancia en que se imponga una sanción administrativa a un trabajador debe resguardarse el debido proceso legal. Al respecto es importante distinguir entre las facultades discrecionales de que podrían disponer los gobiernos para remover personal en función estricta de las necesidades del servicio público, y las atribuciones relacionadas con el poder sancionatorio, porque estas últimas sólo pueden ser ejercidas con sujeción al debido proceso.

134. No escapa a la Corte que los despidos, efectuados sin las garantías del artículo 8 de la Convención, tuvieron graves consecuencias socioeconómicas para las personas despedidas y sus familiares y dependientes, tales como la pérdida de ingresos y la disminución del patrón de vida. No cabe duda que, al aplicar una sanción con tan graves consecuencias, el Estado debió garantizar al trabajador un debido proceso con las garantías contempladas en la Convención Americana.

7.2. Acción de inconstitucionalidad, proceso contencioso administrativo e ineficacia de recursos internos

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

B. Proceso Judicial

135. En cuanto a los procesos judiciales iniciados por los diversos trabajadores estatales, cabe señalar que estos fueron de tres tipos, a saber: a) recursos de amparo de garantías constitucionales planteados ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia; b) demandas de inconstitucionalidad de la Ley 25 interpuestas también ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia, y c) demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción interpuestas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

138. Los 49 recursos de amparo de garantías constitucionales interpuestos por los trabajadores destituidos ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia fueron presentados debido a que la Junta de Conciliación y Decisión No. 5, tribunal encargado de atender demandas de los trabajadores destituidos de algunas dependencias estatales al momento de los hechos ocurridos el 4 y 5 de diciembre de 1990, había tomado la decisión de no recibir dichas demandas por considerarse incompetente en virtud de la Ley 25. Es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 91.b del Código Judicial de Panamá, la Corte Suprema en pleno es la encargada de conocer los recursos de amparo. La Corte Suprema de Justicia, al resolver dichos recursos de amparo, determinó que la Junta de Conciliación y Decisión No.5 debía recibir las demandas y fundamentar las razones por las cuales no se consideraba competente para conocer las mismas. Los recursos de amparo de garantías constitucionales fueron, pues, resueltos por la Corte Suprema, pero únicamente en el sentido de disponer que la Junta de Conciliación y Decisión No. 5 debía fundamentar su incompetencia, de forma tal que no se estaban adoptando decisiones sobre el problema del despido ni atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención.

139. Seguidamente, algunos trabajadores acudieron a la misma Corte Suprema de Justicia, mediante demandas de inconstitucionalidad, para solicitarle que declarara que la Ley 25 era contraria a la Constitución Política panameña, a la Convención Americana y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Según el artículo 203.1 de la Constitución panameña, la Corte Suprema en pleno es la encargada de conocer las acciones de inconstitucionalidad. Las tres demandas fueron acumuladas y el 23 de mayo de 1991 la Corte Suprema emitió sentencia en la cual declaró que sólo el "parágrafo" del artículo 2 de la Ley 25 era inconstitucional.

140. Al considerarse la Ley 25 constitucional y al derogar ésta la normativa vigente al momento de los hechos por tener carácter retroactivo, los trabajadores tuvieron que acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante demandas contencioso-administrativas. En estos procesos los trabajadores no contaron con amplias posibilidades de ser oídos en procura del esclarecimiento de los hechos. Para determinar que los despidos eran legales, la Sala Tercera se basó exclusivamente en el hecho de que se había declarado que la Ley 25 no era inconstitucional y en que los trabajadores habían participado en el paro contrario a la democracia y el orden constitucional. Asimismo, la Sala Tercera no analizó las circunstancias reales de los casos y la comisión o no, por parte de los trabajadores despedidos, de la conducta que se sancionaba. Así, no consideró los informes en los cuales se basaron los directores de las diferentes entidades para determinar la participación de los trabajadores en el paro, informes que ni siquiera constan, según las pruebas aportadas, en los expedientes internos. La Sala Tercera, al juzgar con base en la Ley 25, no tomó en cuenta que dicha ley no establecía cuáles acciones atentaban contra la democracia y el orden constitucional. De esta manera, al acusar a los trabajadores de participar en un cese de actividades que atentaba contra la democracia y el orden constitucional, se les culpaba sin que estas personas hubieran tenido la posibilidad, al momento del paro, de saber que participar en éste constituía causal de una sanción tan grave como el despido. La actitud de la Sala Tercera resulta más grave aún, si se considera que sus decisiones no eran susceptibles de apelación, en razón de que sus sentencias eran definitivas e inapelables.

141. El Estado no proporcionó elementos sobre los casos de todos los trabajadores, y de los que proporcionó se desprende la ineficacia de los recursos internos, en relación con el artículo 25 de la Convención. Así se evidencia que los tribunales de justicia no observaron el debido proceso legal ni el derecho a un recurso efectivo. Como fue expresado, los recursos intentados no fueron idóneos para solucionar el problema del despido de los trabajadores.

143. Con base en lo expuesto y, en particular, en el silencio del Estado en torno a casos específicos, la Corte concluye que el Estado violó los artículos 8.1, 8.2 y 25 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

7.3. Acceso a la Justicia, plazo razonable y recursos efectivos

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

126. De conformidad con lo expuesto, este Tribunal debe determinar si el Estado ha incurrido en violaciones a los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de ese tratado. Para tal efecto, la Corte ha establecido que “[e]l esclarecimiento de si el Estado ha violado o no sus obligaciones internacionales por virtud de las actuaciones de sus órganos judiciales, puede conducir a que el Tribunal deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos”. Por tal motivo, este Tribunal examinará las diligencias practicadas ante la jurisdicción penal, a la luz de los estándares establecidos en la Convención Americana, para determinar la existencia de violaciones de las garantías judiciales y del derecho a la protección judicial en el marco de las investigaciones para esclarecer los hechos del presente caso. Antes de proceder a analizar si el Estado ha cumplido con sus obligaciones convencionales, resulta pertinente describir los hechos sobre los cuales se basan los alegatos.

Período de 1990 a 2000

127. Como ya se indicó (*supra* párr. 94), el 10 de mayo de 1990 la señora Patria Portugal presentó una denuncia ante la Fiscalía Primera Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá, señalando que el 14 de mayo de 1970 su padre había sido detenido y desaparecido, y que en aquel entonces no era posible presentar una denuncia ante el Ministerio Público en razón de la situación política que existía.

129. A partir de entonces y durante 9 años, hasta el reconocimiento de los restos de Heliodoro Portugal en agosto de 2000, no hubo actividad procesal alguna en el caso.

Período de 2000 al presente

130. El 24 de agosto de 2000 Patria Portugal De León compareció ante la Fiscalía Tercera con el propósito de presentar las pruebas acerca de la identificación de los restos de su padre y solicitar la reapertura del caso y la investigación de “quienes fueron los culpables de este crimen”. El 30 de agosto de 2000, en vista de que se habían presentado nuevos elementos de prueba de un hecho violento en donde falleció una persona, lo cual no se había investigado, el Ministerio Público, a través de la Fiscalía Tercera, solicitó al Segundo Tribunal Superior la reapertura del proceso. El 11 de septiembre de 2000 dicho Tribunal decretó la reapertura del sumario en averiguación de la muerte del señor Heliodoro Portugal y dispuso que el mismo, junto con las nuevas pruebas, fueran remitidas a la Fiscalía Tercera.

131. Según lo señalado anteriormente (*supra* párr. 97), el 4 de septiembre de 2001 la Fiscalía Tercera hizo de conocimiento público, mediante comunicado de prensa, que a raíz de los resultados de la prueba realizada a iniciativa privada en el Laboratorio Reliagene Technologies, que indicaban que los restos encontrados en el Cuartel de “Los Pumas” de Tocumen pertenecían al señor Heliodoro Portugal, se había ordenado la realización de una prueba oficial de ADN, que realizó Fairfax Identity Laboratories (FIL), la cual indicó que los restos entregados a la familia Portugal no pertenecían al señor Heliodoro Portugal. Ante la contradicción entre el primer análisis realizado a iniciativa privada y el segundo realizado a iniciativa oficial, se buscó la opinión de una tercera experta en pruebas de ADN del laboratorio Mitotyping Technologies, la Dra. Terry Melton. Dicha antropóloga forense evaluó ambas pruebas y concluyó, mediante informe del 30 de octubre de 2001, que el primer examen realizado por AFDIL era “de buena calidad, y no mostró ninguna evidencia de mezclas”, mientras que, en el segundo, practicado por FIL, existía evidencia de contaminación.

132. El 31 de octubre de 2002, una vez concluido el período para cumplir la investigación dispuesta por el Segundo Tribunal Superior al ordenar la reapertura del proceso (*supra* párr. 130), la Fiscalía Tercera solicitó lo siguiente: [...] Asimismo, el Ministerio Público recomendó declarar la imprescriptibilidad del caso, de conformidad con lo señalado en la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas suscrita por el Estado en 1996.

133. El 13 de junio de 2003 el Segundo Tribunal Superior de Justicia resolvió sobreseer definitivamente el proceso en contra de nueve agentes estatales, incluyendo al director del cuartel de “Los Pumas” en Tocumen en la fecha en que estuvo detenido el señor Heliodoro Portugal, y declaró extinguida la acción penal incoada contra otro agente estatal debido a su fallecimiento. [...] Asimismo, dicho Tribunal consideró no aplicable la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas en lo que respecta a la no prescripción de este tipo delictivo, ya que los hechos en mención se dieron previo a su suscripción por parte del Estado.

134. La Fiscalía Tercera presentó un recurso de apelación de la resolución anterior ante la Corte Suprema de Justicia, en el cual argumentó que un hecho ilícito únicamente puede prescribir a partir del conocimiento del mismo por parte del órgano jurisdiccional y no antes, afirmando que la causa penal en cuestión suponía “un delito consumado de efectos permanentes. Esto, porque si bien es cierto se materializó en un momento determinado, aún impreciso en el tiempo, sus efectos permanecieron hasta que se supo de la existencia de ese ilícito o, dicho en otra voz, hasta que el mismo fue conocido por el órgano jurisdiccional”. La Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 2 de marzo de 2004 resolvió el recurso de apelación sometido a su consideración y revocó la Resolución de 13 de junio de 2003 (*supra* párr. 133), decretó una ampliación en el sumario, consistente en la evacuación de la declaración jurada de Manuel Antonio Noriega, y declaró no prescrita la acción penal. En dicha Resolución, la Corte Suprema declaró que la prescripción de la acción penal no puede comenzar a correr antes de que los órganos jurisdiccionales conozcan del hecho delictivo. Como fundamento de lo anterior, la Corte Suprema se basó en la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada, cuyo artículo VII señala que la “acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se le imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción”. Asimismo, la Corte Suprema sostuvo que la imprescriptibilidad de la acción penal en casos de desapariciones forzadas se basa en

la importancia y el derecho que le asiste a la sociedad [de] conocer qué sucedió con las personas que desaparecieron del entorno, como consecuencia de sus ideas políticas. Es así, que no puede en este aspecto, bajo ninguna circunstancia, operar principios penales como el principio de legalidad e irretroactividad de las leyes penales, toda vez que [,] tal como expuso en su momento el Tribunal de Nuremberg, “el tribunal no crea derecho, sino que aplica un derecho ya existente [...]”.

136. A raíz de la ampliación del sumario ordenado por la Corte Suprema, la Fiscalía Tercera intentó recaudar la declaración jurada del General Manuel Antonio Noriega, pero éste se negó a rendirla. El 20 de mayo de 2004 dicha Fiscalía concluyó la instrucción y recomendó que se dictara sobreseimiento definitivo para tres agentes estatales; sobreseimiento provisional para seis agentes estatales, y llamamiento a juicio para el director del cuartel de “Los Pumas” en Tocumen en la fecha en que estuvo detenido el señor Heliodoro Portugal. Al respecto, el 17 de diciembre de 2004 el Segundo Tribunal Superior resolvió lo siguiente:

- 1) abrir causa criminal contra el director del cuartel de “Los Pumas” en Tocumen en la fecha en que estuvo detenido el señor Heliodoro Portugal por el delito de homicidio, revocar las medidas cautelares impuestas a éste y ordenar su detención inmediata;
- 2) sobreseer definitivamente a dos agentes estatales en razón de haber fallecido;
- 3) sobreseer provisionalmente a siete agentes estatales, y
- 4) fijar una audiencia oral para el 7 de junio de 2006.

137. El 6 de julio de 2006 murió el director del cuartel de “Los Pumas” en Tocumen que había sido llamado a juicio, por lo que el proceso no llegó a concluir con una sentencia, sino con la declaratoria de extinción de la acción penal por causa de su muerte, con el consecuente archivo del expediente.

138. Posteriormente, el 6 de diciembre de 2006 la Fiscalía Tercera solicitó la reapertura del sumario instruido para investigar la “desaparición y muerte” del señor Heliodoro Portugal, en virtud de “nuevas pruebas” que se habían recabado mediante declaraciones de ex miembros del grupo de inteligencia de la antigua Guardia Nacional conocido como el G-2, las cuales indican la presunta participación de un miembro de dicha unidad en los hechos denunciados. El 30 de noviembre de 2007 el Segundo Tribunal Superior dispuso la reapertura del sumario, debido a que se tenía conocimiento cierto de la identidad de la persona señalada por la Fiscalía Tercera como posible autor material de la detención del señor Heliodoro Portugal, que había sido nombrado durante la primera fase de la investigación en una declaración tomada el 4 de abril de 2001.



147. A la luz de lo anterior, el Tribunal observa que han transcurrido 38 años desde la presunta desaparición del señor Heliodoro Portugal y 18 años a partir del reconocimiento de la competencia de este Tribunal sin que aún los familiares hayan podido conocer la verdad de lo sucedido ni saber quiénes fueron los responsables.

148. La razonabilidad de dicho retraso se debe analizar de conformidad con el “plazo razonable” al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención, el cual se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta sentencia definitiva. Asimismo, el Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.

149. La Corte ha establecido que es preciso tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, y c) la conducta de las autoridades judiciales.

150. Al respecto, la Corte observa que, si bien en el presente caso sólo se trataba de una presunta víctima, la investigación resultaba compleja por el tiempo transcurrido desde la última vez en que Heliodoro Portugal fuera visto con vida y, en consecuencia, por las dificultades para poder acceder a información que contribuya o facilite una investigación del caso. Sobre este punto, la Fiscalía Tercera Superior señaló como parte de su recurso de apelación (*supra* párr. 134) que los “victimarios, los autores materiales e intelectuales de este acto criminal, siempre han tenido el manifiesto interés de que no se descubriera el delito y menos su conducta punible, es decir, que su acción quedara impune, lo que se demuestra con el hecho de enterrar el cadáver y esparcirle cal con el objeto de lograr su rápida descomposición y total desintegración”. Así, el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación –y en algunos casos, la imposibilidad– para obtener las pruebas y/o testimonios que permitan esclarecer los hechos materia de investigación. A estos elementos habría que añadir las restricciones propias del período anterior a 1990, el cual la propia Corte Suprema de Justicia de Panamá caracterizó como un período en el que no se podía ejercer el derecho del acceso a la justicia (*supra* párr. 92).

151. En cuanto a la actividad procesal de los familiares, resulta evidente que en ningún momento éstos han intentado obstruir el proceso judicial ni mucho menos dilatar cualquier decisión al respecto. Por el contrario, con excepción del referido período anterior al 1990, los familiares han presentado declaraciones y pruebas con el propósito de avanzar la investigación de los hechos (*supra* párrs. 127, 128 y 130). Incluso lograron obtener fondos particulares para cubrir los gastos relacionados con la identificación de los restos del señor Heliodoro Portugal mediante análisis de ADN (*supra* párr. 95). Por lo tanto, cualquier retraso en la investigación no ha sido responsabilidad de los familiares del señor Portugal.

152. Por otro lado, la conducta de las autoridades judiciales no ha resultado conforme a criterios de razonabilidad. Desde que se presentó la denuncia en 1990, los familiares y amigos del señor Heliodoro Portugal aportaron elementos de prueba relativos a la posible participación de agentes del Estado en su detención. En este sentido, los familiares del señor Portugal declararon que aproximadamente un mes después de la desaparición “llegó un policía a la casa diciéndoles que la víctima les mandaba decir que no se preocuparan, que estaba en [el cuartel de] Tocumen y que iba a salir” (*supra* párr. 89). A pesar de lo anterior, año y medio luego de haberse presentado la denuncia, se declaró un sobreseimiento provisional sin haberse llevado a cabo investigaciones completas y efectivas acerca de la participación de agentes estatales en los hechos del caso. Asimismo, la falta total de actividad judicial durante los nueve años transcurridos desde el sobreseimiento provisional en el año 1991 y la reapertura del caso en el 2000, se debe exclusivamente a la omisión por parte de las autoridades judiciales de investigar efectivamente los hechos denunciados.

153. [...] En este sentido, según el Informe de la Comisión de la Verdad, durante la dictadura militar se llevaron a cabo al menos 40 desapariciones forzadas en Panamá (*supra* párr. 85). Dicho contexto no se tomó debidamente en cuenta por las autoridades judiciales con el propósito de determinar patrones y prácticas en común entre las diferentes posibles desapariciones o posibles responsables dentro de las fuerzas armadas. No fue sino hasta el 2000 que la Fiscalía llamó a declarar a miembros de las fuerzas de seguridad, a pesar de los indicios provistos por las declaraciones rendidas por los familiares y amigos del señor Portugal entre 1990 y 1991 (*supra* párrs. 127 y 128).

154. Además, el Estado tampoco ha logrado conseguir los documentos de las fuerzas armadas de Panamá que el gobierno de los Estados Unidos de América obtuvo luego de la invasión en 1989 y que pudieran brindar información acerca de lo ocurrido al señor Heliodoro Portugal. Sobre este último punto, esta Corte considera necesario resaltar que, frente a contextos de presunta violación a los derechos humanos, los Estados deben colaborar entre sí en materia judicial, con el fin de que las investigaciones y procesos judiciales del caso puedan ser llevados a cabo de manera adecuada y expedita.

155. Adicionalmente, resulta pertinente resaltar que, si bien el 30 de noviembre de 2007 el Segundo Tribunal Superior dispuso la reapertura del sumario atendiendo al hecho de que se conocía la identidad de un posible autor de la detención del señor Heliodoro Portugal, el nombre de dicha persona ya se conocía y formaba parte de las pruebas recabadas en el proceso penal a raíz de una declaración tomada el 4 de abril de 2001 (*supra* párr. 138). La Procuradora de la Nación que testificó ante este Tribunal calificó la falta de verificación de dicha información como una posible “omisión en el proceso”. Al haber enfocado todos sus esfuerzos en condenar al jefe del cuartel en donde se encontraron los restos del señor Heliodoro Portugal, por presumirse que hubiera tenido conocimiento de todo lo ocurrido en dicho lugar, el Estado omitió profundizar en otras líneas de investigación para buscar a todos los presuntos responsables, tanto materiales como intelectuales. El resultado ha sido que 18 años después de que la señora Patria Portugal presentó una denuncia ante el Poder Judicial, aún continúa abierto el proceso penal.

156. De todo lo anterior se colige que el tiempo transcurrido sobrepasa excesivamente el plazo que pueda considerarse razonable para que el Estado finalice un proceso penal. Esta demora ha generado una evidente denegación de justicia y una violación al derecho de acceso a la justicia de los familiares del señor Portugal, máxime tomando en cuenta que el caso recién se reabrió en el 2007 y que, por tanto, al tiempo transcurrido habrá que sumar el que tome la realización del proceso penal, con sus distintas etapas, hasta la sentencia en firme.

157. Para la Corte la falta de respuesta estatal es un elemento determinante al valorar si se ha dado un incumplimiento del contenido de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, pues tiene relación directa con el principio de efectividad que debe tener

el desarrollo de tales investigaciones. En el presente caso el Estado, luego de recibir la denuncia presentada en 1990, debió realizar una investigación seria e imparcial, con el propósito de brindar en un plazo razonable una resolución que resolviera el fondo de las circunstancias que le fueron planteadas.

158. Ante lo expuesto, el Tribunal señala que los procesos y procedimientos internos no han constituido recursos efectivos para garantizar el acceso a la justicia, la investigación y eventual sanción de los responsables y la reparación integral de las consecuencias de las violaciones. Con base en las precedentes consideraciones, la Corte concluye que el Estado violó los derechos previstos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 de la misma, en perjuicio de las señoras Graciela De León y Patria Portugal, así como del señor Franklin Portugal.

7.4. Obligación de investigar

Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

140. El Tribunal analizará los argumentos de las partes referentes a la supuesta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención de la siguiente manera: 1) en relación con el proceso por el delito de abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos seguido contra el ex Procurador; y 2) en relación con el proceso judicial por delitos contra el honor seguido contra el señor Tristán Donoso.

Respecto del proceso por el delito de abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos seguido contra el ex Procurador

145. La Corte ha establecido que el esclarecimiento de si el Estado ha violado o no sus obligaciones internacionales por virtud de las actuaciones de sus órganos judiciales, puede conducir a que el Tribunal deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos. En este sentido, la Corte procederá a examinar, en primer lugar, i) los alegatos relativos a las investigaciones realizadas por el Estado en ocasión del procedimiento penal seguido contra el ex Procurador, para luego ii) analizar los alegatos sobre la motivación del fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia en el marco de dicho procedimiento.

La investigación seguida por la Procuraduría de la Administración contra el ex Procurador

146. El deber de investigar es una obligación de medios y no de resultado. Como ha sido señalado por la Corte de manera reiterada, este deber ha de ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios.

151. Por todo lo anterior, este Tribunal considera, en cuanto a la obligación de investigar diligentemente los hechos denunciados por el señor Tristán Donoso, que el Estado no violó a los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 de la misma.

7.5. El deber de motivar resoluciones

Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

140. El Tribunal analizará los argumentos de las partes referentes a la supuesta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención de la siguiente manera: 1) en relación con el proceso por el delito de abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos seguido contra el ex Procurador; y 2) en relación con el proceso judicial por delitos contra el honor seguido contra el señor Tristán Donoso.

La motivación del fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá

152. En cuanto a lo alegado por los representantes sobre la falta de motivación de la sentencia respecto de la divulgación de la conversación telefónica, la Corte ha señalado que la motivación "es la exteriorización de la justificación razonada que permite

llegar a una conclusión". El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.

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 "debidas garantías" incluidas en el artículo 8.1 de la Convención para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

154. La Corte ha precisado que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento de las partes, sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha.

157. El Tribunal considera que la Corte Suprema de Justicia debió motivar su decisión respecto del planteamiento de la divulgación de la conversación telefónica, y en caso de entender que había existido la misma, como surge de la decisión, establecer las razones por las cuales ese hecho se subsumía o no en una norma penal y, en su caso, analizar las responsabilidades correspondientes. Por consiguiente, la Corte considera que el Estado incumplió con su deber de motivar la decisión sobre la divulgación de la conversación telefónica, violando con ello las "debidas garantías" ordenadas en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Santander Tristán Donoso.

7.6. La debida investigación penal

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

Respecto del proceso judicial por delitos contra el honor seguido contra el señor Tristán Donoso

162. Sin embargo, la Corte observa que los alegatos relacionados con el supuesto impedimento a la víctima de actuar durante la investigación y la presunta restricción de su acceso al expediente del proceso son hechos que no se desprenden de la demanda, ni fueron examinados en el Informe de Fondo No. 114/06 de la Comisión Interamericana. De ese modo, dichos alegatos no serán considerados por el Tribunal.

Investigación realizada por el Ministerio Público

163. En cuanto al alegato de los representantes relacionado con la subordinación jerárquica de los fiscales que llevaron adelante la investigación contra el señor Tristán Donoso al ex Procurador, querellante en dicha causa, la cuestión a decidir por el Tribunal es si dicha subordinación orgánica conlleva, en sí misma, a una violación al derecho al debido proceso establecido en la Convención Americana.

164. Los Estados partes pueden organizar su sistema procesal penal, así como la función, estructura o ubicación institucional del Ministerio Público a cargo de la persecución penal, considerando sus necesidades y condiciones particulares, siempre que cumplan con los propósitos y obligaciones determinadas en la Convención Americana. En los casos que la legislación de un determinado Estado establezca que los integrantes del Ministerio Público desempeñan su labor con dependencia orgánica, ello no implica, en sí mismo, una violación a la Convención.

165. Por su parte, la Corte destaca que el principio de legalidad de la función pública, que gobierna la actuación de los funcionarios del Ministerio Público, obliga a que su labor en el ejercicio de sus cargos se realice con fundamentos normativos definidos en la Constitución y las leyes. De tal modo, los fiscales deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe, lealtad procesal, considerando tanto elementos que permitan acreditar el delito y la participación del imputado en dicho acto, como también los que puedan excluir o atenuar la responsabilidad penal del imputado.

166. En el presente caso, no se encuentra acreditado que los fiscales intervinientes en el proceso seguido contra el señor Tristán Donoso actuaran motivados por intereses individuales, fundados en motivos extralegales o que hubiesen adoptado sus decisiones

con base en instrucciones de funcionarios superiores contrarias a las disposiciones jurídicas aplicables. Por otro lado, no se demostró que el señor Tristán Donoso o sus representantes reclamaron en el derecho interno, a través de procedimientos tales como el instituto de recusación, eventuales irregularidades respecto de la conducta de los representantes del Ministerio Público durante la etapa sumarial, ni afirmaron que el proceso criminal promovido contra la víctima haya sido viciado por actos u omisiones del referido órgano ocurridos en la etapa de instrucción.

167. Por lo expuesto, la Corte concluye que el Estado no violó el derecho al debido proceso previsto en el artículo 8 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Tristán Donoso, en el marco de la investigación promovida contra él por delitos contra el honor.

Derecho a la presunción de inocencia

169. Como lo ha hecho anteriormente, la Corte señala que ya analizó el proceso penal y la condena impuesta al señor Tristán Donoso en el marco del artículo 13 de la Convención Americana (supra párrs. 116 a 130) y que, por lo tanto, no resulta necesario pronunciarse sobre la supuesta violación del derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 8.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

7.7. Asistencia jurídica gratuita para migrantes en vías de ser deportados o privados de libertad

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

Procedimiento ante la Dirección Nacional de Migración y Naturalización entre el 12 de noviembre y el 6 de diciembre de 2002

141. Aún cuando la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, en algunos Estados otros órganos o autoridades públicas también ejercen en ciertos casos funciones de carácter materialmente jurisdiccional y toman decisiones, como la del presente caso, que afectan derechos fundamentales, como es la libertad personal del señor Vélez Loor. Sin embargo, la actuación de la administración en casos de este tipo tiene límites infranqueables, entre los que ocupa un primerísimo lugar el respeto de los derechos humanos, por lo que se torna necesario que su actuación se encuentre regulada.

142. Es por ello que se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Así, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un 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. Adicionalmente, la Corte ha interpretado que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica también a la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Por esta razón, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar también a las personas sometidas a dichos procesos las referidas garantías mínimas, las cuales se aplican mutatis mutandis en lo que corresponda.

143. El debido proceso legal es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio. Esto implica que el Estado debe garantizar que toda persona extranjera, aún cuando fuere un migrante en situación irregular, tenga la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables.

146. La Corte ha considerado que, en procedimientos administrativos o judiciales en los cuales se pueda adoptar una decisión que implique la deportación, expulsión o privación de libertad, la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a favor de éstas es necesaria para evitar la vulneración del derecho a las garantías del debido proceso. En efecto, en casos como el presente en que la consecuencia del procedimiento migratorio podía ser una privación de la libertad de carácter punitivo, la asistencia jurídica gratuita se vuelve un imperativo del interés de la justicia.

148. Por consiguiente, la Corte considera que el Estado de Panamá violó, en perjuicio del señor Vélez Loor, el derecho a ser oído contenido en el artículo 8.1 de la Convención y el derecho a contar con asistencia letrada contenido en el artículo 8.2.d) y 8.2.e) de la Convención, en conexión con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Vélez Loor.

7.8. Derecho a comunicación con consulado y acceso efectivo a la asistencia consular

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

Derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular

151. La Corte ya se ha pronunciado sobre el derecho a la asistencia consular en casos relativos a la privación de libertad de una persona que no es nacional del país que le detiene. En el año 1999, en la opinión consultiva sobre *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, la Corte declaró inequívocamente que el derecho del detenido extranjero a la información sobre la asistencia consular, hallado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (en adelante “la Convención de Viena”), es un derecho individual y una garantía mínima protegida dentro del sistema interamericano. Este principio fue reiterado por la Corte Internacional de Justicia en el caso *La Grand* en el año 2001. Adicionalmente, existían también instrumentos internacionales no vinculantes que establecían este derecho. En consecuencia, no es cierto lo afirmado por el Estado que, a la época de los hechos, esto es el año 2002, la notificación al consulado era suficiente.

153. Es así que desde la óptica de los derechos de la persona detenida tres son los componentes esenciales del derecho debido al individuo por el Estado Parte: 1) el derecho a ser notificado de sus derechos bajo la Convención de Viena; 2) el derecho de acceso efectivo a la comunicación con el funcionario consular, y 3) el derecho a la asistencia misma.

154. Para prevenir detenciones arbitrarias, la Corte reitera la importancia de que la persona detenida sea notificada de su derecho de establecer contacto con una tercera persona, tal como el funcionario consular, para informarle que se halla bajo custodia del Estado, lo cual debe realizarse en conjunto con sus obligaciones bajo el artículo 7.4 de la Convención. Cuando la persona detenida no es nacional del Estado bajo el cual se halla en custodia, la notificación de su derecho a contar con la asistencia consular se erige también en una garantía fundamental de acceso a la justicia y permite el ejercicio efectivo del derecho de defensa, pues el cónsul puede asistir al detenido en diversos actos de defensa, como el otorgamiento o contratación de patrocinio letrado, la obtención de pruebas en el país de origen, la verificación de las condiciones en que se ejerce la asistencia legal y la observación de la situación de privación de libertad.

159. La Corte observa que, si bien el señor Vélez Loor tuvo comprobada comunicación con funcionarios consulares de Ecuador en el Estado de Panamá, el procedimiento administrativo que duró del 12 de noviembre al 6 de diciembre de 2002, y que culminó con la resolución que le impuso una sanción de privación de la libertad, no le proporcionó la posibilidad de ejercer el derecho de defensa, audiencia ni del contradictorio, ni mucho menos garantizaba que dicho derecho pudiera ejercerse en términos reales (*supra* párr. 144). Es decir, si bien el señor Vélez Loor recibió visitas por parte de los funcionarios consulares en el Centro Penitenciario La Joyita con posterioridad a la imposición de la sanción, en las cuales se le entregaron útiles de aseo personal, dinero en efectivo y medicinas y se solicitó la intervención de médicos que verificasen su salud, no pudo ejercer su derecho a la defensa con la asistencia consular ya que el procedimiento administrativo sancionatorio no permitió materializarla como parte del debido proceso legal, pues se decidió sin que la parte fuese oída.

160. Por lo anteriormente expuesto, la Corte concluye que en el presente caso la falta de información al señor Vélez Loor sobre su derecho a comunicarse con el consulado de su país y la falta de acceso efectivo a la asistencia consular como un componente del derecho a la defensa y del debido proceso, contravino los artículos 7.4, 8.1 y 8.2.d de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Vélez Loor.

7.9. Obligación de notificar resolución mediante la cual se priva de libertad

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

Notificación de la Resolución 7306 de 6 de diciembre de 2002, y recursos respecto del fallo sancionatorio

180. En el presente caso, resulta inadmisibles para este Tribunal que la resolución 7306 de 6 de diciembre de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Migración, mediante la cual se privó de la libertad por casi diez meses al señor Vélez Loor, no hubiera sido notificada, tal como lo reconoció el propio Estado (*supra* párr. 60). La Corte encuentra que la falta de notificación es en sí misma violatoria del artículo 8 de la Convención, pues colocó al señor Vélez Loor en un estado de incertidumbre respecto de su situación

jurídica y tornó impracticable el ejercicio del derecho a recurrir del fallo sancionatorio. En consecuencia, la Corte considera que este caso se enmarca en una situación de impedimento fáctico para asegurar un acceso real al derecho a recurrir, así como en una ausencia de garantías e inseguridad jurídica, por lo que no resulta pertinente entrar a analizar los recursos mencionados por el Estado. Tampoco es necesario analizar el alegato del Estado sobre la Defensoría del Pueblo como recurso no jurisdiccional, pues ésta no satisface la exigencia de un órgano revisor de grado superior con características jurisdiccionales, así como el requisito de ser un recurso amplio que permitiera un análisis o examen comprensivo e integral de todas las cuestiones debatidas y analizadas ante la autoridad que emitió el acto que se impugna. Por ende, no es un recurso al que las personas deban necesariamente acudir.

181. En razón de lo expuesto, el Tribunal declara que Panamá violó el derecho del señor Vélez Loo reconocido en el artículo 8.2.h de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

Conclusión

191. Por las consideraciones expuestas anteriormente, y teniendo en cuenta el reconocimiento de responsabilidad del Estado, el Tribunal declara que el Estado violó [...] el artículo 8.1, 8.2.b, 8.2.c, 8.2.d, 8.2.e, 8.2.f y 8.2.h de la Convención Americana, en relación con las obligaciones reconocidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento. Finalmente, el Estado violó el artículo 9 de la Convención Americana, en relación con la falta a su obligación de respeto contenida en el artículo 1.1 del mismo instrumento. Todo ello en perjuicio del señor Vélez Loo.

7.10. Acceso a recurso efectivo y situación de especial vulnerabilidad

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

165. La Corte ha considerado que el Estado está en la obligación de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1). Por otro lado, la Corte ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales. Al interpretar el texto del artículo 25 de la Convención, la Corte ha sostenido, en otras oportunidades, que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales. Más bien, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial son “verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación”.

166. Asimismo, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado en otros casos que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan mecanismos administrativos efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios indígenas, a través de los cuales se puedan llevar a cabo los procesos de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de su propiedad territorial. Los procedimientos en mención deben cumplir las reglas del debido proceso legal consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

167. Del mismo modo, la Corte ha reiterado que el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”. Además, en lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

168. Por otro lado, el Tribunal ya ha afirmado que la obligación de investigar y, en su caso juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención, de conformidad con el artículo 1.1 de la misma. Este deber es una obligación que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios.

169. Además, el Tribunal ha dicho que la obligación de investigar y el correspondiente derecho de la presunta víctima o de los familiares no sólo se desprenden de las normas convencionales de derecho internacional, imperativas para los Estados Partes,

sino que además deriva de la legislación interna que hace referencia al deber de investigar de oficio ciertas conductas ilícitas y a las normas que permiten que las víctimas o sus familiares denuncien o presenten querellas, pruebas, peticiones o cualquier otra diligencia, con la finalidad de participar procesalmente en la investigación penal con la pretensión de establecer la verdad de los hechos.

8. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE RETROACTIVIDAD (Art. 9)

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

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.

107. En suma, en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.

108. En lo que concierne al principio de legalidad, la Ley 25 sólo contenía un concepto muy amplio e impreciso sobre posibles conductas ilícitas, cuyas características específicas no se establecían puntualmente, y que sólo se caracterizaban bajo el concepto de participación en actos contrarios a la democracia y el orden constitucional.

109. Por lo que hace al principio de irretroactividad desfavorable, en el presente caso la Ley 25 entró en vigencia el 14 de diciembre de 1990 y se aplicó retroactivamente al 4 de los mismos mes y año. Las cartas de despido entregadas a los trabajadores contienen actos administrativos dictados según una ley que no existía al momento de los hechos. A los trabajadores despedidos se les informaba que su destitución se debía a la participación en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaron contra la democracia y el orden constitucional y señalaban a la participación en el paro nacional como la conducta atentatoria de la democracia y el orden constitucional.

110. El Estado alegó que los despidos realizados antes de la publicación de la Ley 25 no se hicieron con base en ésta. Sin embargo, el Tribunal observa que la propia ley mencionada prevé, en su artículo 1, que será aplicada no sólo a quienes *participen* en “acciones contra la Democracia y el Orden Constitucional” sino también a quienes *participaron* en ellas. Esa disposición es acorde con la exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno al Congreso, que se convirtió en la Ley 25. En la parte inicial de la aludida Exposición de Motivos se planteó que

[e] Proyecto de Ley presentado brindará al gobierno nacional la facultad de destituir a todos aquellos funcionarios públicos o dirigentes sindicales que *participaron* en la organización, llamado y ejecución del paro nacional que se intentó verificar el pasado día cinco de diciembre y el que, como se ha podido comprobar, estaba estrechamente ligado a la asonada golpista encabezada por el señor Eduardo Herrera. (La itálica no es del original)

111. También observa la Corte que, a pesar de haber alegado que efectuó los despidos con fundamentos legales diferentes a la Ley 25, el Estado se abstuvo de indicar cuáles fueron esas supuestas bases jurídicas, a pesar de haber tenido amplias oportunidades para ello a lo largo del proceso.

112. Por otra parte, el Tribunal constata que la aludida alegación del Estado es contraria a las consideraciones emitidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia al resolver las demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción, ya que, por ejemplo, en sentencia de 30 de junio de 1993, dicha Sala estimó que

[e]n el negocio jurídico subjúdice, el Gerente General del INTEL, *con fundamento en lo establecido en la Ley 25 de 1990*, identificó a cada uno de los trabajadores demandantes, como participantes en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaron contra la Democracia y el Orden Constitucional y *declaró insubsistente* el nombramiento de los trabajadores identificados. (Las *itálicas* no son del original).

Consideraciones similares se encuentran en otras sentencias contencioso-administrativas emitidas por la Sala en referencia.

113. Las cartas de destitución entregadas con anterioridad a la emisión de la Ley 25 no mencionan dicha ley, lo que sí se hizo en la mayoría de las cartas entregadas posteriormente a la entrada en vigencia de la norma mencionada. Sin embargo, a todos los trabajadores, indistintamente de la fecha de despido, se les aplicó el proceso estipulado en la Ley 25 y no el establecido en la normativa vigente al momento de los hechos, pese a que esta normativa beneficiaba más a los trabajadores estatales.

114. Es importante señalar que el “parágrafo” del artículo 2 de la Ley 25 señalaba que el Órgano Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete, determinaría cuáles acciones se consideraban atentatorias contra la democracia y el orden constitucional a los efectos de “aplicar la sanción administrativa de destitución”. No fue sino hasta el 23 de enero de 1991, mediante Resolución No. 10 publicada en la Gaceta Oficial No. 21.718 el 4 de febrero de 1991, que dicho Consejo determinó que “atenta[ban] contra la democracia y el orden constitucional los paros y ceses colectivos de labores abruptos en el sector público”. Dado que la mayoría de los despidos se llevaron a cabo antes de la publicación de esta Resolución, fueron efectuados con base en una tipificación de conductas -atentar contra la democracia y el orden constitucional mediante un paro de labores- que sólo se realizaría con posterioridad a los hechos. Además, la Corte Suprema de Justicia declaró, mediante sentencia de 23 de mayo de 1991, que el “parágrafo” del artículo 2 de la Ley 25 era inconstitucional “porque atribu[ía] al Consejo de Gabinete una función que compete [exclusivamente a un órgano jurisdiccional, como lo es ...] la Corte Suprema de Justicia” y porque “infring[ía] el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución que atribuye de manera exclusiva al Presidente de la República, con el Ministro respectivo, la potestad de reglamentar las leyes.”

8.1. Aplicación del principio *iura novit curia*

Caso Vélez Loo vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

Illegalidad del lugar de reclusión de extranjeros sancionados en aplicación del Decreto Ley 16 de 1960

182. El Estado sostuvo que “[l]a legalidad de la ubicación de extranjeros sancionados en aplicación del artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 en centros del sistema penitenciario nacional se sustentaba, además del contenido de la propia norma, en la interpretación que la Corte Suprema de Justicia había hecho respecto de la legalidad de tal medida”.

183. En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo. El Tribunal ya ha tenido oportunidad de expedirse en cuanto a la aplicación del artículo 9 de la Convención a la materia sancionatoria administrativa. A este respecto ha precisado que “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”.

184. A pesar de que ni la Comisión ni las representantes alegaron de manera expresa la violación del artículo 9 de la Convención que consagra el principio de legalidad, ello no impide que sea aplicado por esta Corte, debido a que dicho precepto constituye uno de los principios fundamentales en un Estado de Derecho para imponer límites al poder punitivo del Estado, y sería aplicable en virtud de un principio general de Derecho, *iura novit curia*, del cual se ha valido reiteradamente la jurisprudencia internacional en el sentido de que el juzgador posee la facultad, e inclusive el deber, de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente. Al respecto, el Tribunal estima que los hechos de este caso, aceptados por el Estado y sobre los cuales las partes han tenido amplia posibilidad de hacer referencia, muestran una afectación a este principio en los términos que se exponen a continuación.

186. El Estado defendió la legalidad de tal actuación invocando una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá de 26 de diciembre de 2002 y otros antecedentes. En dicha sentencia se estableció que “la aplicación literal del precepto indicado resulta inoperante, particularmente, en los actuales momentos en que, a nadie escapa los esfuerzo que se vienen realizando a nivel de los entes públicos competentes para la reconversión de la isla de Coiba, de un Centro Penitenciario en una (sic) sitio turístico, ecológico. De manera que, resulta ilógico, ante tales circunstancias, exigir a las autoridades migratorias la aplicación literal del artículo 67, antes referido, cuando materialmente se sabe que ello resulta inaplicable [...]. En consecuencia, estima el Pleno que, una interpretación del artículo 67 comentado, más a tono con la realidad actual y que haga efectiva su aplicación, lleva a establecer que la pena de prisión que dicha norma faculta a la autoridad migratoria imponer a extranjeros deportados, que hayan incumplido con el mandato que conlleva dicha declaratoria, puede cumplirse en centros penitenciarios del país distintos a la Isla Penal de Coiba que exige la norma examinada”. Sin embargo, el Estado especificó que tal situación cesó a partir de la derogación de la norma en referencia, por lo que actualmente la sanción de privación de libertad a los extranjeros que reincidan en la violación de órdenes de deportación está derogada.

187. El Estado aportó algunos otros fallos de la Corte Suprema de Justicia de Panamá en los cuales se resolvió la legalidad de disponer una medida como la aplicada al señor Vélez Loor. No obstante, la Corte estima que la aplicación de una pena o sanción administrativa diferente materialmente a la prevista en la ley contraviene el principio de legalidad, pues se basa en interpretaciones extensivas de la ley penal. En el presente caso, la Corte observa que la Dirección Nacional de Migración no proporcionó ninguna motivación en su resolución 7306 sobre los fundamentos para aplicar una pena en un establecimiento que no era el previsto en la referida norma. Respecto a la compatibilidad de privar de libertad a personas migrantes junto con acusados o condenados por delitos penales con las obligaciones internacionales, ver *infra* (párrs. 206 a 210).

188. Por las razones expuestas, la Corte considera que la aplicación de una sanción más gravosa a la prevista en el artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 infringe el principio de legalidad y consiguientemente contravino el artículo 9 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Vélez Loor.

Conclusión

191. Por las consideraciones expuestas anteriormente, y teniendo en cuenta el reconocimiento de responsabilidad del Estado, el Tribunal declara que el Estado violó [...] el artículo 9 de la Convención Americana, en relación con la falta a su obligación de respeto contenida en el artículo 1.1 del mismo instrumento. Todo ello en perjuicio del señor Vélez Loor.

9. DERECHO A INDEMNIZACIÓN (Art. 10)

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

194. En su escrito de demanda, la Comisión solicitó a la Corte, con base en el artículo 10 de la Convención, que dispusiera que el Estado “está obligado a restablecer a las personas en el ejercicio de sus derechos, a pagar una justa indemnización compensatoria a las víctimas y a reparar las consecuencias que sus actos violatorios han generado”. [...]

200. El artículo 63.1 de la Convención Americana establece que

[C]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

201. Este Tribunal ha reiterado en su jurisprudencia constante que es un principio de derecho internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.

202. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere de la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior y en la reparación de las consecuencias que la infracción produjo, así como el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.

203. Como consecuencia de las violaciones señaladas de los derechos consagrados en la Convención, la Corte debe disponer que se garantice a los lesionados en el goce de sus derechos o libertades conculcados. Aunque algunos trabajadores hubieran sido reintegrados como sostiene el Estado, a esta Corte no le consta con exactitud cuántos lo fueron, así como si fueron reinstalados en los mismos puestos que tenían antes del despido o en puestos de similar nivel y remuneración. Este Tribunal considera que el Estado está obligado a restablecer en sus cargos a las víctimas que se encuentran con vida y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado deberá proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno. De la misma manera, a los derechohabientes de las víctimas que hayan fallecido el Estado deberá brindarles retribuciones por concepto de la pensión o retiro que les corresponda. Tal obligación a cargo del Estado se mantendrá hasta su total cumplimiento.

204. La Corte considera que la reparación por las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el presente caso debe comprender también una justa indemnización y el resarcimiento de las costas y gastos en que hubieran incurrido las víctimas o sus derechohabientes con motivo de las gestiones relacionadas con la tramitación de la causa ante la justicia, tanto en la jurisdicción interna como internacional.

205. Esta Corte ha manifestado, con relación al daño material en el supuesto de víctimas sobrevivientes, que el cálculo de la indemnización debe tener en cuenta, entre otros factores, el tiempo que éstas permanecieron sin trabajar. La Corte considera que dicho criterio es aplicable en el presente caso, y para tal efecto dispone que el Estado deberá cubrir los montos correspondientes a los salarios caídos y demás derechos laborales que de acuerdo con su legislación correspondan a los trabajadores destituidos y, en el caso de los trabajadores que hubiesen fallecido, a sus derechohabientes. El Estado deberá proceder a fijar, siguiendo los trámites nacionales pertinentes, los montos indemnizatorios correspondientes, a fin de que las víctimas y en su caso sus derechohabientes los reciban en un plazo máximo de 12 meses.

206. La Corte, conforme a una constante jurisprudencia internacional, considera que la obtención de una sentencia que ampare las pretensiones de las víctimas es por sí misma una forma de satisfacción. Sin embargo, esta Corte considera que debido al sufrimiento causado a las víctimas y a sus derechohabientes al haberseles despedido en las condiciones en que se lo hizo, el daño moral ocasionado debe además ser reparado, por vía sustitutiva, mediante una indemnización pecuniaria. En las circunstancias del caso es preciso recurrir a esta clase de indemnización fijándola conforme a la equidad y basándose en una apreciación prudente del daño moral, el cual no es susceptible de una tasación precisa.

10. PROTECCIÓN DE LA HONRA Y DE LA DIGNIDAD (Art. 11)

Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

33. Con el fin de analizar las alegadas violaciones al artículo 11 de la Convención Americana, la Corte: 1) establecerá los hechos que se encuentran probados; y 2) realizará consideraciones sobre el derecho a la vida privada y examinará las alegadas violaciones en relación con: i) la interceptación y grabación de una conversación telefónica privada; ii) la divulgación del contenido de la conversación telefónica; y iii) el deber de garantía de la vida privada, particularmente a través del procedimiento penal.

El derecho a la vida privada

55. El artículo 11 de la Convención prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias. La Corte ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. Aunque las conversaciones telefónicas no se encuentran expresamente previstas en el artículo 11 de la Convención, se trata de una forma de comunicación que, al igual que la correspondencia, se encuentra incluida dentro del ámbito de protección del derecho a la vida privada.

56. El derecho a la vida privada no es un derecho absoluto y, por lo tanto, puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, las mismas deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática.

57. Por último, el artículo 11 de la Convención reconoce que toda persona tiene derecho al respeto de su honra, prohíbe todo ataque ilegal contra la honra o reputación e impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra tales ataques. En términos generales, el derecho a la honra se relaciona con la estima y valía propia, mientras que la reputación se refiere a la opinión que otros tienen de una persona.

Vida privada e interceptación y grabación de la conversación telefónica

67. Finalmente, la Corte no examinará el alegato de que dicha grabación habría sido causada por supuestas deficiencias del marco normativo que regulaba la interceptación estatal de las conversaciones telefónicas en Panamá, y que por ello el Estado habría incumplido la obligación general establecida en el artículo 2 de la Convención, ya que este argumento presupone, necesariamente, la responsabilidad estatal en la interceptación y grabación; hecho que no ha quedado demostrado en el presente caso.

Vida privada y divulgación de la conversación telefónica

75. La Corte considera que la conversación telefónica entre el señor Adel Zayed y el señor Tristán Donoso era de carácter privado y ninguna de las dos personas consintió que fuera conocida por terceros. Más aún, dicha conversación, al ser realizada entre la presunta víctima y uno de sus clientes debería, incluso, contar con un mayor grado de protección por el secreto profesional.

76. La divulgación de la conversación telefónica por parte de un funcionario público implicó una injerencia en la vida privada del señor Tristán Donoso. La Corte debe examinar si dicha injerencia resulta arbitraria o abusiva en los términos del artículo 11.2 de la Convención o si resulta compatible con dicho tratado. Como ya se indicó (*supra* párr. 56), para ser compatible con la Convención Americana una injerencia debe cumplir con los siguientes requisitos: estar prevista en ley, perseguir un fin legítimo, y ser idónea, necesaria y proporcional. En consecuencia, la falta de cumplimiento de alguno de dichos requisitos implica que la medida es contraria a la Convención.

Legalidad de la injerencia

77. El primer paso para evaluar si una injerencia a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida cuestionada cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

78. Panamá alegó que la divulgación de la grabación era lícita y que se realizó con dos finalidades: una, la de prevenir un posible plan delictivo de difamación de la persona del Procurador o de desestabilización de la institución, y adicionalmente, poner en conocimiento de las autoridades del Colegio Nacional de Abogados una posible falta a la ética profesional.

79. La legislación panameña facultaba y ordenaba constitucionalmente al Procurador General de la Nación y al Ministerio Público a 'defender los intereses del Estado' y a 'perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales'. Asimismo, la ley "Por la cual se regula el ejercicio de la Abogacía" facultaba al Ministerio Público para denunciar faltas a la ética profesional, en el supuesto de que estuviera conociendo de un caso en el que ocurriera la misma. Estas leyes habrían permitido poner la conversación telefónica en cuestión en conocimiento sólo de determinadas personas, que en este caso debería haber sido un juez competente, mediante una denuncia penal, y el Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados, en relación con la alegada falta a la ética profesional.

80. Más aún, el artículo 168 del Código Penal (*supra* párr. 52) prohibía a aquel que posea legítimamente una grabación no destinada a la publicidad, hacerla pública, sin la debida autorización, aún cuando la misma le hubiere sido dirigida, cuando el hecho pudiere causar perjuicio. En el caso particular de funcionarios públicos, el artículo 337 del Código Penal (*supra* párr. 52) reprimía al servidor público que comunique o publique los documentos o noticias que posea en razón de su empleo y que debía mantener en secreto. En consecuencia, poner en conocimiento de terceros una grabación de una conversación telefónica sin la debida autorización no sólo no estaba previsto, sino que era reprimido por la ley.

81. En el presente caso, si el ex Procurador consideraba que del contenido de la grabación se desprendía que la presunta víctima y el señor Adel Zayed estaban realizando actos preparatorios de un delito, como integrante del Ministerio Público era su obligación, incluso constitucional, realizar una denuncia con el fin de que se iniciara una investigación penal, conforme a los procedimientos legales previstos. La Corte estima que poner en conocimiento una conversación privada ante autoridades de la Iglesia Católica porque en ella se menciona un "monseñor" no es el procedimiento previsto para prevenir las alegadas conductas delictivas. De igual manera, la divulgación de la grabación a ciertos directivos del Colegio Nacional de Abogados tampoco constituye el procedimiento que la legislación panameña establece ante una eventual falta a la ética de los abogados. En este caso, el ex Procurador debió interponer la denuncia ante el Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados, el cual debía revisar si los hechos denunciados se encuadraban en alguna de las faltas de ética previstas en el Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Abogado. Por lo expuesto, la Corte concluye que la forma en que se realizó la divulgación de la conversación telefónica en el presente caso no estaba basada en la ley.

82. Finalmente, este Tribunal aprecia que las expresiones del ex Procurador al realizar la divulgación (*supra* párrs. 43 y 44) pueden considerarse como una afectación a la honra y reputación incompatible con la Convención en perjuicio del señor Tristán Donoso, toda vez que la calificación de las expresiones contenidas en el casete como "un plan de difamación", o como "una confabulación en contra de la cabeza del Ministerio Público" por parte de la máxima autoridad del órgano encargado de perseguir los delitos, ante dos auditorios relevantes para la vida de la presunta víctima, implicaban la participación de ésta en una actividad ilícita con el consecuente menoscabo en su honra y reputación. La opinión que las autoridades de la Iglesia Católica y del Colegio Nacional de Abogados tuvieran sobre la valía y actuación de la presunta víctima necesariamente incidía en su honra y reputación (*supra* párr. 34).

83. En consecuencia, la Corte considera que la divulgación de la conversación privada ante autoridades de la Iglesia Católica y algunos directivos del Colegio Nacional de Abogados, y las manifestaciones utilizadas por el ex Procurador en dichas ocasiones,

violaron los derechos a la vida privada y a la honra y reputación del señor Tristán Donoso, reconocidos en los artículos 11.1 y 11.2 de la Convención Americana, en relación con la obligación de respeto consagrada en el artículo 1.1 del mismo tratado.

El deber de garantía de la vida privada a través del procedimiento penal

84. La Comisión alegó que “el hecho [de] que la Vista Fiscal No. 472 fuera preparada por los subordinados jerárquicos del Procurador General de la Nación [, en el marco de la investigación penal seguida contra dicho funcionario,] configura una situación que per se comprometía la imparcialidad de los funcionarios encargados de realizar dicha investigación”. [...]

87. La investigación contra el ex Procurador fue llevada a cabo por la Procuradora de la Administración, quien elaboró y suscribió la Vista Fiscal No. 472 (*supra* párrs. 47 y 48).

89. La Corte concluye que no constan en el expediente elementos probatorios que demuestren que la autoridad a cargo de la investigación estuviera jerárquicamente subordinada al ex Procurador, parte querellada en el litigio. Por lo expuesto, el Tribunal desestima dicho argumento.

11. LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN (Art. 13)

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

121. En su jurisprudencia constante la Corte ha reafirmado la protección a la libertad de expresión de las opiniones o afirmaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes (*supra* párr. 115). Para la Corte la forma en que un funcionario público de alta jerarquía, como lo es el Procurador General de la Nación, realiza las funciones que le han sido atribuidas por ley, en este caso la interceptación de comunicaciones telefónicas, y si las efectúa de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional, reviste el carácter de interés público. Dentro de la serie de cuestionamientos públicos que se estaban haciendo al ex Procurador por parte de varias autoridades del Estado, como el Defensor del Pueblo y el Presidente de la Corte Suprema, fue que la víctima, en conferencia de prensa, afirmó que dicho funcionario público había grabado una conversación telefónica y que la había puesto en conocimiento de la Junta Directiva del Colegio Nacional de Abogados (*supra* párrs. 95 a 100). La Corte considera que el señor Tristán Donoso realizó manifestaciones sobre hechos que revestían el mayor interés público en el marco de un intenso debate público sobre las atribuciones del Procurador General de la Nación para interceptar y grabar conversaciones telefónicas, debate en el que estaban inmersas, entre otras, autoridades judiciales.

122. Como ya se ha indicado, el derecho internacional establece que el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones (*supra* párr. 115). Esta protección al honor de manera diferenciada se explica porque el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo que lo lleva a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su honor, así como también por la posibilidad, asociada a su condición, de tener una mayor influencia social y facilidad de acceso a los medios de comunicación para dar explicaciones o responder sobre hechos que los involucren. En el presente caso se trataba de una persona que ostentaba uno de los más altos cargos públicos en su país, Procurador General de la Nación.

123. Asimismo, como lo ha sostenido la Corte anteriormente, el poder judicial debe tomar en consideración el contexto en el que se realizan las expresiones en asuntos de interés público; el juzgador debe “ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública”.

11.1. Afirmación inexacta de hechos

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

124. La Corte observa que la expresión realizada por el señor Tristán Donoso no constituía una opinión sino una afirmación de hechos. Mientras que las opiniones no son susceptibles de ser verdaderas o falsas, las expresiones sobre hechos sí lo son. En principio, una afirmación verdadera sobre un hecho en el caso de un funcionario público en un tema de interés público resulta una expresión protegida por la Convención Americana. Sin embargo, la situación es distinta cuando se está ante un supuesto de inexactitud fáctica de la afirmación que se alega es lesiva al honor. En el presente caso en la conferencia de prensa el señor Tristán Donoso afirmó dos hechos jurídicamente relevantes: a) el ex Procurador había puesto en conocimiento de terceros una conversación telefónica privada, hecho cierto, incluso admitido por dicho funcionario y, como ya ha sido señalado, violatorio de la vida privada (*supra* párr. 83); y b) la grabación no autorizada de la conversación telefónica, por la cual el señor Tristán Donoso inició una causa penal en la que posteriormente no quedó demostrado que el ex Procurador hubiera participado en el delito atribuido (*supra* párrs. 49 y 61).

125. En el presente caso la Corte advierte que en el momento en que el señor Tristán Donoso convocó la conferencia de prensa existían diversos e importantes elementos de información y de apreciación que permitían considerar que su afirmación no estaba desprovista de fundamento respecto de la responsabilidad del ex Procurador sobre la grabación de su conversación, a saber:

- a) en la época de los hechos dicho funcionario era la única persona facultada legalmente a ordenar intervenciones telefónicas, las que eran hechas sin ningún control, ni judicial ni de cualquier otro tipo, lo que había causado una advertencia del Presidente de la Corte Suprema al respecto (*supra* párr. 100);
- b) el ex Procurador tenía en su poder la cinta de la grabación de la conversación telefónica privada;
- c) de su despacho se remitió una copia de la cinta y la transcripción de su contenido a autoridades de la Iglesia Católica;
- d) en su despacho hizo escuchar la grabación de la conversación privada a autoridades del Colegio Nacional de Abogados;
- e) el señor Tristán Donoso remitió una carta e intentó reunirse con el ex Procurador con el fin de dar y recibir explicaciones en relación con la grabación de la conversación; sin embargo, éste no dio respuesta a la carta y se negó a recibir a la víctima;
- f) la persona con quien el señor Tristán Donoso mantenía la conversación negaba haber grabado la misma, tal como lo sostuvo, incluso, al declarar bajo juramento en el proceso seguido contra el ex Procurador; y
- g) el señor Tristán Donoso no tuvo participación alguna en la instrucción sumarial relativa a la investigación de la extorsión en contra de la familia Zayed, en la que aparecen elementos que indicarían el origen privado de la grabación.

El Fiscal Prado, a cargo de la investigación de la extorsión, en su declaración jurada en el proceso seguido contra el señor Tristán Donoso afirmó que dicha persona “no era denunciante, querellante, acusador particular, representante judicial de la víctima, ofendido, testigo, perito, intérprete, traductor, imputado, sospechoso, tercero incidental, tercero coadyuvante, abogado defensor, en el sumario por el supuesto delito de ‘Extorsión’, perpetrado en detrimento del señor ADEL ZAYED y del joven WALID ZAYED”. En términos similares se pronunció la Inspectora Hurtado, quien estaba a cargo de la investigación de la extorsión y, en la audiencia celebrada en la causa contra el señor Tristán Donoso, afirmó que “[ella y el Fiscal Prado] no tenía[n] nada que ver con [la víctima], estaba[n] viendo un caso de extorsión [...] pero nada tiene que ver en esto”.

126. Más aún, la Corte advierte que no sólo el señor Tristán Donoso tuvo fundamentos para creer en la veracidad sobre la afirmación que atribuía la grabación al entonces Procurador. En su declaración jurada ante fedatario público aportada a este Tribunal, el Obispo Carlos María Ariz señaló que cuando se percató del contenido del casete y de su transcripción “acud[ió] a la Oficina del Procurador General de la Nación, junto con [la víctima], para exigir las explicaciones del caso sobre esta intervención telefónica”. Se trata de una declaración de un testigo no objetada ni desvirtuada por el Estado. A la vez, la Corte también observa que las afirmaciones hechas por el señor Tristán Donoso contaron con el respaldo institucional de dos importantes entidades, el Colegio Nacional de Abogados y la Defensoría del Pueblo de Panamá, cuyos titulares acompañaron al señor Tristán Donoso en la conferencia de prensa

en la que realizó las afirmaciones cuestionadas. Finalmente, un elemento adicional sobre lo fundado que creía sus afirmaciones es que presentó una denuncia penal por esos hechos (supra párr. 47). Todos estos elementos llevan a la Corte a concluir que no era posible afirmar que su expresión estuviera desprovista de fundamento, y que consecuentemente hiciera del recurso penal una vía necesaria.

127. La Corte advierte incluso que algunos de esos elementos fueron valorados en la sentencia absolutoria emitida por el Juzgado Noveno de Circuito Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá que estableció:

[...] a nuestro criterio no existe la certeza jurídica de que el señor **SANTANDER TRISTAN DONOSO** en efecto conocía la procedencia de la citada grabación o por lo menos sospechaba que la misma fue obtenida por otros medios distintos al cual acusaba, máxime cuando en el año 1999 todo acusaba al querellante, ante los acontecimientos que se estaban suscitando y que a nuestro criterio pudieron influir o ser determinantes en la decisión de que el señor **TRISTAN DONOSO** divulgara públicamente su descontento, ya que tenía la firme convicción de que en efecto el Procurador General de la Nación también participó de la intervención de su teléfono como lo acusaban otras autoridades, máxime al no obtener respuesta sobre sus interrogantes en el año de 1996.

128. Asimismo, el Juzgado de primera instancia precisó:

[...] debemos recordar que no fue hasta que se levantó una investigación en marzo de 1999 y que se profirió una decisión jurisdiccional, que se pudo constatar que el Licdo. José Antonio Sossa, Procurador General de la Nación, no tuvo participación en estos hechos.

11.2. Reparación civil puede resultar inhibitoria para ejercicio de la libertad de expresión

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

129. Finalmente, si bien la sanción penal de días-multa no aparece como excesiva, la condena penal impuesta como forma de responsabilidad ulterior establecida en el presente caso es innecesaria. Adicionalmente, los hechos bajo el examen del Tribunal evidencian que el temor a la sanción civil, ante la pretensión del ex Procurador de una reparación civil sumamente elevada, puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibitoria para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar de quien denuncia a un funcionario público, con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público.

130. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte concluye que la sanción penal impuesta al señor Tristán Donoso fue manifiestamente innecesaria en relación con la alegada afectación del derecho a la honra en el presente caso, por lo que resulta violatoria al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio del señor Tristán Donoso.

131. Por otra parte, no ha quedado demostrado en el presente caso que la referida sanción penal haya resultado de las supuestas deficiencias del marco normativo que regulaba los delitos contra el honor en Panamá. Por ello, el Estado no incumplió la obligación general de adoptar disposiciones de derecho interno establecida en el artículo 2 de la Convención Americana.

11.3. Valoración de reformas normativas en materia de libertad de expresión

Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

132. Asimismo, la Corte observa y valora positivamente que, con posterioridad a los hechos que motivaron el presente caso, se introdujeron importantes reformas en el marco normativo panameño en materia de libertad de expresión.

133. En efecto, en el mes de julio de 2005 se publicó en la Gaceta Oficial la Ley “Que prohíbe la imposición de sanciones por desacato, dicta medidas en relación con el derecho de réplica, rectificación o respuesta y adopta otras disposiciones”, la cual establece en su artículo 2 el derecho de rectificación y respuesta, así como el procedimiento a seguir, fortaleciendo la protección al derecho a la libre expresión.

134. La Corte aprecia que, entre otras modificaciones, con la promulgación del nuevo Código Penal se eliminaron también los privilegios procesales en favor de los funcionarios públicos y se estableció que no podrán aplicarse sanciones penales en los casos en que determinados funcionarios públicos consideren afectado su honor, debiendo recurrirse a la vía civil para establecer la posible responsabilidad ulterior en caso de ejercicio abusivo de la libertad de expresión.

12. DERECHO DE REUNIÓN (Art. 15)

Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

148. Conforme al acervo probatorio del presente caso, la marcha del 4 de diciembre de 1990 se efectuó sin interrupción o restricción alguna. Asimismo, las notas de destitución de los trabajadores no mencionan la marcha y la mayoría de ellas declaran insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron en la “organización, llamado o ejecución del paro nacional que se realizó el 5 de diciembre de 1990.”

149. Del acervo probatorio del presente caso no surge prueba alguna que indique que los trabajadores despedidos hayan sido de alguna manera perturbados en su derecho de reunirse de forma “pacífica y sin armas”. Es más, como fue dicho, la marcha efectuada el día 4 de diciembre de 1990, expresión clara del derecho en estudio, no sólo no fue prohibida o perturbada de manera alguna, sino que diversos testimonios recabados por el Tribunal acreditan incluso que fue acompañada y su normal desarrollo asegurado por agentes de la fuerza pública.

150. En razón de lo expuesto, la Corte concluye que el Estado no violó el derecho de reunión consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

13. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN (Art. 16)

13.1. Libertad de asociación en materia sindical

Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

156. Al considerar si se configuró o no en el caso en cuestión la violación de la libertad de asociación, ésta debe ser analizada en relación con la libertad sindical. La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad.

157. El Preámbulo de la Constitución de la OIT incluye el “reconocimiento del principio de libertad sindical” como requisito indispensable para “la paz y armonía universales”.

158. Esta Corte considera que la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos.

159. La libertad de asociación, en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse. El Protocolo de San Salvador de 17 de noviembre de 1988, en su artículo 8.3, recoge la misma idea y precisa que, en materia sindical, “[n]adie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato”.

160. Consta en el acervo probatorio del presente caso que, al despedir a los trabajadores estatales, se despidió a dirigentes sindicales que se encontraban involucrados en una serie de reivindicaciones. Aún más, se destituyó a los sindicalistas por actos que no constituían causal de despido en la legislación vigente al momento de los hechos. Esto demuestra que, al asignarle carácter retroactivo a la Ley 25, siguiendo las órdenes del Poder Ejecutivo, se pretendió darle fundamento a la desvinculación laboral masiva de dirigentes sindicales y de trabajadores del sector público, actuación que sin duda limita las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales en el mencionado sector.

162. El Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver el caso No. 1569, decisión que consta en el acervo probatorio del expediente ante esta Corte, consideró que “el despido masivo de dirigentes sindicales y trabajadores del sector público por el paro del día 5 de diciembre de 1990 es una medida, que puede comprometer seriamente, las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales en el sector público en las instituciones donde existan”, y que, en consecuencia, tal despido significó una grave violación al Convenio No. 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

163. Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, al resolver el caso No. 1569, tal como consta en la referida resolución del Comité de Libertad Sindical, pidió al Estado que derogara la Ley 25, “en la que se fundaron los despidos masivos por considerar que la misma, atenta gravemente contra el ejercicio del derecho de las asociaciones de trabajadores públicos, de organizar sus actividades”.

165. En relación con la alegada toma de locales de las asociaciones de trabajadores por la fuerza pública y el supuesto saqueo de sus instalaciones, el referido Comité, en la resolución ya mencionada (*supra* párr. 162), recordó al Estado “que la inviolabilidad de los locales sindicales tiene como corolario necesario el que las autoridades públicas no puedan exigir la entrada en tales locales sin haber obtenido un mandato judicial que les autorice a ello, mandato que no consta en este caso, de otro modo existe el riesgo de una grave injerencia de las autoridades en las actividades sindicales”. Por otra parte, en sus recomendaciones instó al Estado “a que en el futuro se respete plenamente el principio de inviolabilidad de los locales sindicales”.

166. La Corte observa que, al contemplar la Ley 25, en su artículo 1, la posibilidad de destitución de trabajadores que ocuparan “cargos en las juntas directivas de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de servidores públicos[,] sus delegados y representantes sindicales o sectoriales, directores de las asociaciones de servidores públicos con independencia de la existencia o no de fuero sindical”, y al derogar la Sección Segunda del Capítulo VI del Título I del Libro III del Código de Trabajo, así como el artículo 137 de la Ley 8 de 25 de febrero de 1975, aquella ley estaba no sólo permitiendo la desvinculación laboral de los dirigentes sindicales, sino abrogando los derechos que les otorgaban estas últimas normas al regular el proceso de despido de los trabajadores que gozaban de fuero sindical. Las disposiciones contenidas en los artículos 1 y 4 de la Ley 25 fueron puestas en práctica con efectos retroactivos, permitiendo que se dejasen de lado los procedimientos que debían aplicarse de acuerdo con la legislación vigente al momento de los hechos, y acarrearón el despido de un amplio número de dirigentes sindicales, con lo cual se afectó gravemente la organización y la actividad de los sindicatos que agrupaban a los trabajadores, y se vulneró la libertad de asociación sindical.

171. Para arribar a conclusiones sobre si el Estado vulneró el derecho a la libertad de asociación, la Corte toma particularmente en cuenta las afirmaciones contenidas en la demanda de la Comisión, las constancias que figuran en el expediente y las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver el caso No. 1569, las cuales no fueron contradichas o desvirtuadas por el Estado, en relación con los siguientes hechos:

- a) que la Ley 25 se expidió 15 días después de los hechos que dieron origen al presente caso;
- b) que no se observó la normativa referente al fuero sindical en relación con el despido de trabajadores;
- c) que fueron obstruidas las instalaciones e intervenidas las cuentas bancarias de los sindicatos; y
- d) que numerosos trabajadores despedidos eran dirigentes de organizaciones sindicales.

172. No ha sido demostrado ante la Corte que las medidas adoptadas por el Estado fueron necesarias para salvaguardar el orden público en el contexto de los acontecimientos, ni que guardaron relación con el principio de proporcionalidad; en suma, la Corte estima que dichas medidas no cumplieron con el requisito de “necesidad en una sociedad democrática” consagrado en el artículo 16.2 de la Convención.

173. En razón de lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

14. DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA (Art. 21)

14.1. Derecho a la propiedad y tierras indígenas

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

111. Como la Corte ha señalado en su jurisprudencia constante, últimamente en el caso del *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, el artículo 21 de la Convención Americana protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y los elementos incorpóreos que se desprendan de ellos. Entre los pueblos indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Estas nociones del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponden a la concepción clásica de propiedad, pero la Corte ha establecido que merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección de tal disposición para millones de personas.

112. Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, es preciso protegerla bajo el artículo 21 de la Convención para garantizar que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados.

113. En ese sentido, la Corte ha interpretado el artículo 21 de la Convención en conjunto con otros derechos reconocidos por el Estado en sus leyes internas o en otras normas internacionales relevantes, a la luz del artículo 29.b de la misma Convención. Por tanto, al analizar el contenido y alcance del artículo 21 de la Convención en el presente caso, la Corte tomará en cuenta, a la luz de dichas reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la misma y como lo ha hecho anteriormente, la referida significación especial de la propiedad comunal de las tierras para los pueblos indígenas, así como las gestiones que ha realizado el Estado para hacer plenamente efectivo este derecho.

117. Por otra parte, el Tribunal recuerda su jurisprudencia respecto a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, según la cual se indica *inter alia* que:

- 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado;
- 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro, y
- 3) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas.

118. Adicionalmente, cabe señalar que diversos Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte - por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela - a través de su normatividad interna han incorporado de alguna forma las obligaciones de delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas en su ámbito normativo interno, al menos desde los años '70, '80, '90, y '2000. Es decir, está claramente reconocida hoy en día la obligación de los Estados de delimitar, demarcar y titular las tierras de los pueblos indígenas. En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007, la cual fue aprobada por Panamá, establece que los Estados asegurarán el reconocimiento y la protección jurídica de las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas.

119. Con respecto a lo anterior, la Corte ha interpretado el artículo 21 de la Convención estableciendo que el deber de los Estados de adoptar medidas para asegurar a los pueblos indígenas su derecho a la propiedad implica necesariamente, en atención al principio de seguridad jurídica, que el Estado debe demarcar, delimitar y titular los territorios de las comunidades indígenas y tribales. Por tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una violación al uso y goce de los bienes de los miembros de dichas comunidades.

14.2. Falta de demarcación en propiedad colectiva indígena, crea incertidumbre

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

136. Adicionalmente, la Corte ha establecido que la falta de una delimitación y demarcación efectiva por el Estado de los límites del territorio sobre los cuales existe un derecho de propiedad colectiva de un pueblo indígena puede crear, y en este caso efectivamente lo hizo, un clima de incertidumbre permanente entre los miembros de los pueblos referidos en cuanto no saben con certeza hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocen hasta dónde pueden usar y gozar libremente de los respectivos bienes.

137. Este Tribunal concluye que el Estado ha violado el artículo 21 de la Convención, en relación con 1.1 de la misma, por la demora en la delimitación, titulación y demarcación de la propiedad colectiva del Pueblo Kuna de Madungandí, la cual fue finalmente realizada en los años 1996 y 2000, en perjuicio de dicho pueblo indígena y sus miembros. Además, el Estado violó el artículo 21 de la Convención, en relación con 1.1 de la misma, por la falta de delimitar, demarcar y titular las tierras de las Comunidades Emberá de Piriati e Ipetí en el sentido del párrafo 129 de esta Sentencia, en perjuicio de dichas Comunidades y sus miembros.

14.3. Estado no puede adjudicar título de propiedad privado sobre territorio indígena

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

138. Con respecto al territorio Piriati Emberá y el título de propiedad privada otorgado al señor C.C.M. en agosto de 2013 (*supra* párr. 80) sobre tierras que forman parte de dicho territorio [...]

141. [...] Por tanto, la Corte concluye que el Estado no podía, de conformidad con su normativa y regulación interna, adjudicar títulos de propiedad privada sobre los territorios que ya habían sido asignadas a los Emberá - Piriatí.

142. La Corte constata que las tierras Piriatí Emberá no se encontraban tituladas en el momento en que fue otorgado el título a favor del señor C.C.M. (supra párrs. 80 y 81) y que la normativa interna establece que la titulación de las tierras indígenas no perjudicará los títulos de propiedad existentes (supra párr. 135). No obstante, al otorgar dichas tierras alternativas a los pueblos indígenas, el Estado adquiere la obligación de asegurar el goce efectivo del derecho a la propiedad. Dicha obligación no se puede desconocer y el goce no puede dejar de concretarse efectivamente por el otorgamiento de un título de propiedad privado sobre esas tierras, ni podría un tercero adquirir dicho título de buena fe. [...]

143. Este Tribunal recuerda su jurisprudencia que los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida”.

144. Del mismo modo la Corte reitera su jurisprudencia en la cual se establece que no puede decidir si el derecho a la propiedad tradicional de los miembros de una Comunidad indígena se encuentra por encima del derecho a la propiedad privada de terceros o viceversa, por cuanto la Corte no es un tribunal de derecho interno que dirime las controversias entre particulares. Esa tarea corresponde exclusivamente al Estado. No obstante, al Tribunal le compete analizar si el Estado garantizó o no los derechos humanos de la Comunidad indígena.

145. Tomando en cuenta lo anterior, la Corte constata que, aunque el Estado ha otorgado un título de propiedad colectiva a la comunidad Piriatí Emberá sobre sus tierras, éste ha actuado en contra de sus obligaciones establecidas en la normativa interna e internacional al otorgar un título de propiedad privado al señor C.C.M. sobre parte de las mismas, de esa manera restringiendo el goce efectivo por la referida comunidad del derecho a la propiedad comunal otorgado.



150. La Corte, analizará las alegadas violaciones al artículo 2 de la Convención en relación con los artículos 21, 8 y 25 del mismo instrumento, tomando en cuenta la normatividad interna en dos períodos de tiempo determinados: 1) la normatividad interna sobre titulación, demarcación y delimitación antes de la Ley 72 de 2008, y 2) la normatividad interna actualmente vigente (la Ley 72 de 2008 y el Decreto Ejecutivo 223 de 2010).

La normativa interna vigente antes de la Ley 72 de 2008

157. En consecuencia, el Estado es responsable por una violación del artículo 2 en relación con 21, 8 y 25, de la Convención Americana por no haber dispuesto a nivel interno normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas anteriormente al año 2008, en perjuicio de los Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros.

La normativa interna actualmente vigente

160. Por lo tanto, y tomando en cuenta lo anterior, la Corte constata que, aunque la Ley 72 establece específicamente un procedimiento para obtener la titulación de tierras, también hace referencia a la delimitación y “la localización” del área. En consecuencia, el Tribunal considera que el Estado no es responsable por la violación al artículo 2, en relación con 21, 8 y 25 de la Convención en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y las Comunidades Emberá Ipetí y Piriatí de Bayano y sus respectivos miembros, en relación con la legislación actualmente vigente para delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas.

15. IGUALDAD ANTE LA LEY (Art. 24)

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

202. Este Tribunal constata que i) la Comisión y los representantes alegaron que las acciones y omisiones del Estado que supuestamente dieron lugar a violaciones de los derechos contenidas en los artículos 21, 8 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, también habrían conllevado la alegada violación del artículo 24, y que ii) la Comisión alegó que el artículo 126 de la Constitución panameña tiene “un carácter asimilacionista”.

203. Este Tribunal constata que la Comisión no indicó de qué manera lo anterior se habría traducido en violaciones específicas diferentes a las ya establecidas en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano. Además la Corte nota que los representantes alegaron que las solicitudes para titular tierras de propiedad privada eran tramitadas con mayor celeridad y otorgadas con más frecuencia que aquellas interpuestas por comunidades indígenas. Sin embargo, no fueron aportados elementos de prueba que indiquen que existe una diferencia de trato entre personas indígenas, específicamente las referidas comunidades, y personas no indígenas, con relación a títulos de propiedad sobre las tierras.

204. En consecuencia, en el presente caso, la Corte se remite a lo resuelto en esta misma Sentencia en relación con el derecho a la propiedad y el derecho a la protección judicial de los pueblos Kuna y Emberá, y sus miembros, por lo que no se pronunciará respecto de la alegada violación del artículo 24.

15.1. Prohibición contra la discriminación de migrantes

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

4. [...] Las representantes sostuvieron que el Estado era responsable por la violación de los mismos derechos alegados por la Comisión, aunque relacionadas con los artículos 24, 1.1 [...].

246. Las representantes sostuvieron que las violaciones cometidas en perjuicio del señor Vélez Loor “se enmarcan dentro de un contexto generalizado de discriminación y criminalización de la migración” con el propósito de procurar la disminución de los flujos migratorios a Panamá, especialmente de aquellos irregulares.

248. Este Tribunal ya ha considerado que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, ha ingresado, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, en el dominio del jus cogens. En consecuencia, los Estados no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes. Sin embargo, el Estado puede otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

249. [...] La Corte ya ha establecido que “la sola constatación de un caso individual de violación de los derechos humanos por parte de las autoridades de un Estado no es, en principio, base suficiente para que se presuma o colija la existencia dentro del mismo de prácticas masivas y colectivas en perjuicio de los derechos de otros ciudadanos”.

250. El alegado contexto generalizado de discriminación constituye, pues, una cuestión de hecho. Por ende, la parte que lo alega tiene que ofrecer prueba para sostener su alegato. Al respecto, la Corte observa que las representantes no habían hecho referencia

a prueba específica o aportada en concreto dentro del expediente de este caso para basar dicha afirmación. Tras la solicitud de prueba para mejor resolver sobre este punto (*supra* párr. 79), las representantes hicieron referencia a informes de Relatores de Naciones Unidas u otros informes de organizaciones no gubernamentales o particulares.

251. Con los documentos aportados por las representantes, la Corte no encuentra elementos para dar por probado dicho contexto, debido a que algunas de las referencias encontradas no están relacionadas con la situación particular en Panamá; otros de los documentos fueron elaborados con posterioridad a la época de los hechos del presente caso, y aquellos que hacen alguna referencia a supuestas prácticas discriminatorias aluden específicamente a los refugiados y migrantes procedentes de Colombia. En definitiva, no hay antecedentes suficientes en el expediente para que el Tribunal pueda decidir que el presente caso se inscribe en la situación aludida. [...]

252. Además, las representantes consideraron que las violaciones de derechos humanos sufridas por el señor Vélez Loor necesariamente deben valorarse a la luz de las obligaciones establecidas en los artículos 24 y 1.1, ambos de la Convención, en virtud de que el Estado no adoptó medidas tendientes a remediar la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba el señor Vélez Loor en su condición de migrante en situación irregular. [...]

253. Respecto de lo alegado por las representantes, la Corte recuerda que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar “sin discriminación” los derechos contenidos en la Convención Americana, mientras que el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley”. En otras palabras, si se alega que un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, el hecho debe ser analizado bajo el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si por el contrario la alegada discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna, el hecho debe examinarse bajo el artículo 24 de la misma. Por ello, la alegada discriminación respecto de los derechos contenidos en la Convención que fueron alegados por las representantes debe ser analizada bajo el deber genérico de respetar y garantizar los derechos convencionales sin discriminación, reconocido por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

254. El Tribunal resaltó las medidas necesarias que los Estados deben adoptar para garantizar un efectivo e igualitario acceso a la justicia de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad agravada, como migrante en situación irregular sometido a una medida de privación de la libertad. Así, hizo referencia a la centralidad de la notificación sobre el derecho a la asistencia consular (*supra* párr. 152) y al requerimiento de contar con una asistencia letrada, en las circunstancias del señor Vélez Loor (*supra* párrs. 132 y 146). En el presente caso ha quedado demostrado que el señor Vélez Loor no contó con dicha asistencia, lo cual tornó inefectiva la posibilidad de acceder y ejercer los recursos para cuestionar las medidas que dispusieron su privación de libertad, implicando un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia. Sobre la base de lo que antecede, la Corte considera que el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia en los términos de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Vélez Loor.

16. DESAPARICIÓN FORZADA

16.1. Naturaleza y características de la desaparición forzada

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

16.1.1. Elementos de la desaparición forzada

110. De igual manera, otros instrumentos internacionales dan cuenta de los siguientes elementos concurrentes y constitutivos de dicha violación:

- a) privación de libertad;
- b) intervención de agentes estatales, al menos indirectamente por asentimiento, y
- c) negativa a reconocer la detención y a revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.

Estos elementos se encuentran asimismo en la definición que sobre la desaparición forzada de personas establece el artículo 2 de la citada Convención Internacional de Naciones Unidas en la materia, así como en la definición formulada en el artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, instrumento ratificado por Panamá el 21 de marzo de 2002.

16.1.2. Violación múltiple y compleja

111. La jurisprudencia internacional refleja también este entendimiento, al igual que varias Cortes Constitucionales de los Estados Americanos. Por ejemplo, la Sala Penal Nacional del Perú ha declarado que “la expresión ‘desaparición forzada de personas’ no es más que el *nomen iuris* para la violación sistemática de una multiplicidad de derechos humanos. [...] Se distingue[n] varias etapas en la práctica de la desaparición de personas como [pueden ser] la selección de la víctima, detención de la persona, depósito en un lugar de reclusión, eventual traslado a otro centro de reclusión, interrogatorio, tortura y procesamiento de la información recibida. En muchos casos ocurr[e] la muerte de la víctima y el ocultamiento de sus restos”.

112. En este sentido, la desaparición forzada consiste en una afectación de diferentes bienes jurídicos que continúa por la propia voluntad de los presuntos perpetradores, quienes al negarse a ofrecer información sobre el paradero de la víctima mantienen la violación a cada momento. Por tanto, al analizar un supuesto de desaparición forzada se debe tener en cuenta que la privación de la libertad del individuo sólo debe ser entendida como el inicio de la configuración de una violación compleja que se prolonga en el tiempo hasta que se conoce la suerte y el paradero de la presunta víctima. De conformidad con todo lo anterior, es necesario entonces considerar integralmente la desaparición forzada en forma autónoma y con carácter continuo o permanente, con sus múltiples elementos complejamente interconectados. En consecuencia, el análisis de una posible desaparición forzada no debe enfocarse de manera aislada, dividida y fragmentalizada sólo en la detención, o la posible tortura, o el riesgo de perder la vida, sino más bien el enfoque debe ser en el conjunto de los hechos que se presentan en el caso en consideración ante la Corte, tomando en cuenta la jurisprudencia del Tribunal al interpretar la Convención Americana, así como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas para los Estados que la hayan ratificado.

16.1.3. Carácter continuo y permanente de la violación

106. Desde su primera sentencia en el caso Velásquez Rodríguez, la cual precedió a las normas internacionales sobre la desaparición forzada de personas, la Corte ha entendido que al analizar una presunta desaparición forzada el Tribunal debe tener en cuenta su naturaleza continua, así como su carácter pluriofensivo. El carácter continuo y pluriofensivo de la desaparición forzada de personas se ve reflejado en los artículos II y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, los cuales disponen,

en lo pertinente, lo siguiente:

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

[...] Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

107. La necesidad de considerar integralmente la desaparición forzada, en forma autónoma y con carácter continuo o permanente, con sus múltiples elementos complejamente interconectados, se desprende no sólo de los artículos II y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, sino también de los *travaux préparatoires* a ésta y su preámbulo.

206. [...] Cabe señalar que la naturaleza continua del delito de desaparición forzada ha sido reconocida, confirmada y reafirmada por el más alto tribunal nacional del Estado al rechazar en el 2004 la aplicación de la prescripción de la acción penal en el proceso seguido a nivel interno por la desaparición del señor Heliodoro Portugal (*supra* párr. 133). Lo mismo han reconocido los máximos tribunales de otros Estados Partes de la Convención Americana (*supra* párr. 111).

16.1.4. Gravedad particular de la desaparición forzada

181. En el caso de la desaparición forzada de personas, la tipificación de este delito autónomo y la definición expresa de las conductas punibles que lo componen tienen carácter primordial para la efectiva erradicación de esta práctica. En atención al carácter particularmente grave de la desaparición forzada de personas, no es suficiente la protección que pueda dar la normativa penal existente relativa a plagio o secuestro, tortura u homicidio, entre otras. La desaparición forzada de personas es un fenómeno diferenciado, caracterizado por la violación múltiple y continua de varios derechos protegidos en la Convención (*supra* párrs. 106-112).

16.2. Derechos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada

16.2.3. Derecho a la integridad personal

163. La Corte ha reiterado en múltiples ocasiones que los familiares de las víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. En este sentido, en otros casos el Tribunal ha considerado violado el derecho a la integridad psíquica y moral de familiares de víctimas con motivo del sufrimiento adicional que estos han padecido como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos y a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a los hechos. Entre los extremos a considerar se encuentran los siguientes:

- 1) la existencia de un estrecho vínculo familiar;
- 2) las circunstancias particulares de la relación con la víctima;
- 3) la forma en que el familiar se involucró en la búsqueda de justicia;
- 4) la respuesta ofrecida por el Estado a las gestiones realizadas;
- 5) el contexto de un “régimen que impedía el libre acceso a la justicia”, y
- 6) la permanente incertidumbre en la que se vieron envueltos los familiares de la víctima como consecuencia del desconocimiento de su paradero.

165. La jurisprudencia de este Tribunal ha indicado que las presuntas víctimas deben estar señaladas en la demanda y en el informe de fondo de la Comisión según el artículo 50 de la Convención. De conformidad con el artículo 33.1 del Reglamento de la Corte, corresponde a la Comisión, y no a este Tribunal, identificar con precisión y en la debida oportunidad procesal a las presuntas víctimas en un caso ante la Corte. Consecuentemente, de conformidad con dicha jurisprudencia y el derecho de defensa del Estado, el Tribunal no considerará a los nietos del señor Heliodoro Portugal como presuntas víctimas en el presente caso por no haber sido alegadas como tales por la Comisión en el momento procesal oportuno.

166. Respecto de la señora Graciela De León y de los señores Patria y Franklin Portugal, compañera e hijos del señor Heliodoro Portugal, respectivamente, la Comisión y los representantes presentaron prueba acerca de la existencia de un estrecho vínculo familiar entre éstos y Heliodoro Portugal, la forma en que se involucraron en la búsqueda de justicia y el efecto que tuvo en ellos la respuesta ofrecida por el Estado a las gestiones realizadas.

16.2.4. Derecho a la verdad

146. Por otra parte, este Tribunal se ha referido al derecho que asiste a los familiares de las presuntas víctimas de conocer lo que sucedió y de saber quiénes fueron los responsables de los respectivos hechos. Los familiares de las víctimas también tienen el derecho, y los Estados la obligación, a que lo sucedido a éstas sea efectivamente investigado por las autoridades del Estado; se siga un proceso contra los presuntos responsables de estos ilícitos; en su caso, se les impongan las sanciones pertinentes, y se reparen los daños y perjuicios que dichos familiares han sufrido.

244. El Tribunal reitera que el Estado está obligado a combatir esta situación de impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares, quienes tienen derecho a conocer la verdad de los hechos. El reconocimiento y el ejercicio del derecho a la verdad en una situación concreta constituye un medio de reparación. Por tanto, en el presente caso, el derecho a la verdad da lugar a una justa expectativa de las víctimas, que el Estado debe satisfacer.

16.3. Deberes del Estado

16.3.1. Deber de investigar

142. La obligación de investigar violaciones de derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención. La Corte ha sostenido que, para cumplir con esta obligación de garantizar derechos, los Estados deben no sólo prevenir, sino también investigar las violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Convención, como las alegadas en el presente caso, y procurar además, si es posible, el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por las violaciones de los derechos humanos.

143. Cabe señalar que la obligación de investigar no sólo se desprende de las normas convencionales de Derecho Internacional imperativas para los Estados Parte, sino que además se deriva de la legislación interna que haga referencia al deber de investigar de oficio ciertas conductas ilícitas y a las normas que permiten que las víctimas o sus familiares denuncien o presenten querellas, con la finalidad de participar procesalmente en la investigación penal con la pretensión de establecer la verdad de los hechos. [...]

144. A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva. La investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales. Es pertinente destacar que el deber de investigar es una obligación de medios, y no de resultados. Sin embargo, debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.

145. En el presente caso, el Estado ha argumentado que los familiares del señor Heliodoro Portugal no presentaron una querrela o acusación particular para intervenir directamente en el desarrollo del proceso penal. Sin embargo, el Tribunal considera pertinente reiterar que la investigación de violaciones de derechos humanos como las alegadas en el presente caso son perseguibles de oficio, según lo señala el propio Código Procesal Penal de Panamá (supra párr. 143), por lo que no puede considerarse como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios.

17. REPARACIONES

17.1. Daño material y daño inmaterial

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

221. La Corte ha desarrollado el concepto de daño material y los supuestos en que corresponde indemnizarlo.

234. La Corte determinará el daño inmaterial conforme a los lineamientos establecidos en su jurisprudencia.

239. La jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que la sentencia constituye per se una forma de reparación. En este punto, es importante destacar que, no obstante, la naturaleza continua de los hechos violatorios que constituyen una desaparición forzada, este Tribunal únicamente tiene competencia para ordenar una compensación a las víctimas sobre la base de los perjuicios que se les ocasionó a partir del año en que el Estado reconoció su jurisdicción (supra párr. 226). [...]

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

181. La Corte ha desarrollado el concepto de daño material y los supuestos en que corresponde indemnizarlo.

186. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial y los supuestos en que corresponde indemnizarlo.

189. Este Tribunal ha establecido reiteradamente que una sentencia declaratoria de la existencia de violación constituye, per se, una forma de reparación. No obstante, considerando las circunstancias del caso, las aflicciones y sufrimientos que las violaciones cometidas causaron a la víctima y las consecuencias de orden no pecuniario que aquélla sufrió, la Corte estima pertinente determinar el pago de una compensación por concepto de daños inmateriales, fijada equitativamente.

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

261. El Tribunal determinará las medidas que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública.

299. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño material y ha establecido que el daño material supone “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”.

308. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial y ha establecido que el daño inmaterial comprende “tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.

310. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial y los supuestos en que corresponde indemnizarlo. El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia. Por cuanto no es posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede ser objeto de compensación, en dos formas. En primer lugar, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir, que tengan como efecto, entre otros, el reconocimiento de la dignidad de la víctima.

311. La jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que la Sentencia puede constituir per se una forma de reparación. No obstante, considerando las circunstancias del caso *sub judice*, la Corte estima pertinente fijar una cantidad, en equidad, como compensación por concepto de daños inmateriales.

17.2. Reparación del daño

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

200. El artículo 63.1 de la Convención Americana establece que

[C]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

201. Este Tribunal ha reiterado en su jurisprudencia constante que es un principio de derecho internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.

202. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere de la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior y en la reparación de las consecuencias que la infracción produjo, así como el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.

203. Como consecuencia de las violaciones señaladas de los derechos consagrados en la Convención, la Corte debe disponer que se garantice a los lesionados en el goce de sus derechos o libertades conculcados. Aunque algunos trabajadores hubieran sido reintegrados como sostiene el Estado, a esta Corte no le consta con exactitud cuántos lo fueron, así como si fueron reinstalados en los mismos puestos que tenían antes del despido o en puestos de similar nivel y remuneración. Este Tribunal considera que el Estado está obligado a restablecer en sus cargos a las víctimas que se encuentran con vida y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado deberá proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno. De la misma manera, a los derechohabientes de las víctimas que hayan fallecido el Estado deberá brindarles retribuciones por concepto de la pensión o retiro que les corresponda. Tal obligación a cargo del Estado se mantendrá hasta su total cumplimiento.

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

217. Es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. Esa obligación de reparar se regula en todos los aspectos por el Derecho Internacional. En sus decisiones a este respecto, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

170. Es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. Esa obligación de reparar se regula en todos los aspectos por el Derecho Internacional. En sus decisiones, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

176. Conforme al artículo 63.1 de la Convención, esta Corte tiene amplias facultades para ordenar las medidas de reparación que estime necesarias. En su competencia contenciosa la Corte puede ordenar a los Estados, entre otras medidas de satisfacción y no repetición, la adecuación del derecho interno a la Convención Americana de manera de modificar o eliminar aquellas disposiciones que restrinjan injustificadamente dichos derechos. Ello de conformidad con la obligación internacional de los Estados de respetar los derechos y adoptar disposiciones de derecho interno a que se refieren los artículos 1.1 y 2 de la Convención.

Caso Vélez Loo vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

255. Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que esa disposición “recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”.

256. Asimismo, este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados y las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la Corte deberá observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho.

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

205. Con base en lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que esa disposición “recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”. Además, este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la Corte deberá analizar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho.

206. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución, que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron. Por tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de

reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados.

17.3. Familiares y representantes pueden solicitar pretensiones distintas

Caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá*, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

228. La Corte ha establecido en varias oportunidades que la presunta víctima, sus familiares o sus representantes pueden invocar derechos y pretensiones distintas de las comprendidas en la demanda de la Comisión, sobre la base de los hechos presentados por ésta. En relación con este último punto, la Corte ha señalado que no es admisible alegar nuevos hechos distintos de los planteados en la demanda, sin perjuicio de exponer aquellos que permitan explicar, aclarar o desestimar los que fueron mencionados en la demanda, o bien, responder a las pretensiones del demandante. Lo anterior no implica en modo alguno una afectación al objeto de la demanda o un menoscabo o vulneración para el derecho de defensa del Estado, el cual tiene las oportunidades procesales para responder a los alegatos de la Comisión y de los representantes en todas las etapas del proceso. Corresponde a la Corte, finalmente, decidir en cada caso acerca de la procedencia de alegatos de tal naturaleza en resguardo del equilibrio procesal de las partes. Es distinto el caso de los hechos supervinientes, que pueden presentarse por cualquiera de las partes en cualquier estado del proceso antes del dictado de la sentencia.

229. Por otro lado, este Tribunal recuerda que debido a los avances que se lograron mediante desarrollo jurisprudencial, así como luego de la entrada en vigencia de la reforma al reglamento de la Corte del año 1996, los representantes pueden solicitar las medidas que estimen convenientes para reparar y hacer cesar las consecuencias de las violaciones alegadas, así como solicitar medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos. Es el Tribunal, en última instancia, el que decide acerca de la procedencia de las medidas de reparación que se deben ordenar.

17.4. Medidas de rehabilitación

Caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá*, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

256. La Corte estima, como lo ha hecho en otros casos, que es preciso disponer una medida de reparación que busque reducir los padecimientos físicos y psíquicos que los hechos del presente caso han causado en las víctimas. Con tal fin, el Tribunal estima necesario disponer la obligación a cargo del Estado de brindar gratuitamente y de forma inmediata, a través de sus instituciones de salud especializadas, el tratamiento médico y psicológico requerido y consentido por Graciela De León de Rodríguez, Patria Portugal y Franklin Portugal. El tratamiento médico de salud física debe brindarse por personal e instituciones especializadas en la atención de las dolencias que presentan tales personas que aseguren que se proporcione el tratamiento más adecuado y efectivo. El tratamiento psicológico y psiquiátrico debe brindarse por personal e instituciones especializadas en la atención de víctimas de hechos como los ocurridos en el presente caso. Dicho tratamiento médico y psicológico debe ser prestado a partir de la notificación de la presente Sentencia y por el tiempo que sea necesario, así como debe incluir el suministro de los medicamentos que se requieran, y debe tomar en consideración los padecimientos de cada uno de ellos después de una evaluación individual.

Caso *Vélez Loor vs. Panamá*, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

263. La Corte estima, como lo ha hecho en otros casos, que es preciso disponer una medida de reparación que brinde una atención adecuada a los padecimientos físicos y psicológicos sufridos por la víctima. Por lo tanto, habiendo constatado las violaciones y los daños sufridos por el señor Vélez Loor mientras permaneció bajo la custodia del Estado de Panamá (*supra* párr. 227), el Tribunal

considera necesario ordenar medidas de rehabilitación en el presente caso, las cuales deben tomar en cuenta la expectativa de la víctima y su condición de extranjero (*supra* párr. 258). Es por ello que este Tribunal no considera pertinente que el señor Vélez Loo reciba su tratamiento médico y psicológico en Panamá, sino que debe poder ejercer su derecho a la rehabilitación en el lugar donde se encuentre para poder cumplir con el objetivo y fin de dicha rehabilitación. En este orden de ideas la Corte, tomando en cuenta las consideraciones realizadas (*supra* párr. 258), estima necesario que Panamá proporcione al señor Vélez Loo una suma destinada a sufragar los gastos de tratamiento médico y psicológico especializados, así como otros gastos conexos, en el lugar en que resida.

17.5. Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

240. El Tribunal determinará las medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública.

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

192. En este apartado [medidas de satisfacción y garantías de no repetición] el Tribunal determinará las medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública.

17.5.1. Dejar sin efecto sentencia condenatoria

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

195. Esta Corte ha determinado que la sanción penal emitida en contra del señor Tristán Donoso afectó su derecho a la libertad de expresión (*supra* párr. 130). Por lo tanto el Tribunal dispone que, conforme a su jurisprudencia, el Estado debe dejar sin efecto dicha sentencia en todos sus extremos, incluyendo los alcances que ésta pudiere tener respecto de terceros, a saber:

- a) la calificación del señor Tristán Donoso como autor del delito de calumnia;
- b) la imposición de la pena de 18 meses de prisión (reemplazada por 75 días-multa);
- c) la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por igual término;
- d) la indemnización civil pendiente de determinación; y e) la inclusión de su nombre de cualquier registro penal. Para ello, el Estado cuenta con un plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

17.5.2. Obligación de investigar y eventualmente sancionar

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

245. Teniendo en cuenta lo anterior, así como la jurisprudencia de este Tribunal, la Corte dispone que el Estado debe conducir eficazmente los procesos penales que se encuentran en trámite y los que se llegaren a abrir para determinar las correspondientes responsabilidades por los hechos de este caso y aplicar las consecuencias que la ley prevea. Asimismo, el Estado, a través de sus instituciones competentes, debe agotar las líneas de investigación respecto a lo ocurrido al señor Portugal, para establecer la verdad de los hechos.

246. La Corte recuerda que en cumplimiento de su obligación de investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de los hechos, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que impidan la debida investigación de los hechos, y utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita dicha investigación y los procedimientos respectivos, a fin de evitar la repetición de hechos tan graves como los presentes. El Estado no podrá argüir ninguna ley ni disposición de derecho interno para eximirse de su obligación de investigar y, en su caso, sancionar penalmente a los responsables de los hechos cometidos en perjuicio del señor Heliodoro Portugal.

247. Además, teniendo en cuenta la jurisprudencia de este Tribunal, el Estado debe asegurar que los familiares del señor Portugal tengan pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de dichas investigaciones y procesos, de acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana. El resultado del proceso deberá ser públicamente divulgado para que la sociedad panameña pueda conocer la determinación judicial de los hechos y sus responsables en el presente caso.

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

203. La Corte no ha encontrado acreditado que hubo una falta de diligencia en la investigación de la interceptación y grabación de la conversación telefónica (*supra* párr. 151), por lo que no encuentra necesario ordenar, como medida de reparación, la investigación de tales hechos. Por otra parte, en lo relativo a la divulgación de la conversación telefónica, la Corte considera que esta Sentencia y su publicación son medidas suficientes de reparación.

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

270. Teniendo en cuenta que a partir del 10 de julio de 2009 se está llevando a cabo una investigación sumaria por el delito contra la libertad en perjuicio del señor Vélez Loor (*supra* párrs. 242 y 245), así como la jurisprudencia de este Tribunal, la Corte dispone que el Estado debe continuar eficazmente y conducir con la mayor diligencia y dentro de un plazo razonable la investigación penal iniciada por los hechos comunicados por el señor Vélez Loor. Para ello, el Estado debe emprender con seriedad todas las acciones necesarias con el fin de individualizar, juzgar y, en su caso, sancionar a todos los autores y partícipes de los hechos denunciados por el señor Vélez Loor, para los efectos penales y cualesquiera otros que pudieran resultar de la investigación de los hechos. Para la investigación de los alegados actos de tortura, las autoridades competentes deberán tomar en consideración las normas internacionales de documentación e interpretación de los elementos de prueba forense respecto de la comisión de actos de tortura y particularmente las definidas en el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (“el Protocolo de Estambul”).

17.5.3. Obligación de investigar y eventualmente sancionar

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

248. Como lo ha dispuesto este Tribunal en otros casos, como medida de satisfacción, el Estado deberá publicar en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, los capítulos I, III, VI, VII, VIII, IX y X de la presente Sentencia, sin las notas al pie de página correspondientes, y la parte resolutive de la misma. Para lo anterior, el Estado cuenta con el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia.

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

197. Como lo ha dispuesto la Corte en otros casos, como medida de satisfacción, el Estado deberá publicar en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, los párrafos 1 a 5; 30 a 57; 68 a 83; 90 a 130; 152 a 157 de la presente Sentencia, sin las notas al pie de página, y su parte resolutive. Para realizar estas publicaciones se fija el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

266. La Corte estima que la presente medida de satisfacción es relevante y trascendente para restablecer la dignidad de la víctima, quien sufrió física y emocionalmente a causa de la privación arbitraria de su libertad, por las condiciones crueles, inhumanas y degradantes a las que estuvo sometido durante su detención y por la frustración y perjuicio que le generó haber sido sometido a un proceso migratorio sin las debidas garantías. Por tal razón, como lo ha dispuesto este Tribunal en otros casos, el Estado debe publicar, por una sola vez, en el Diario Oficial de Panamá, la presente Sentencia, con los respectivos títulos y subtítulos, sin las notas al pie de página, así como la parte resolutive de la misma. Asimismo, el Estado debe publicar en un diario de amplia circulación en Panamá y otro de Ecuador, el resumen oficial de la Sentencia elaborado por la Corte. Adicionalmente, como ha sido ordenado por la Corte en ocasiones anteriores, el presente Fallo debe publicarse íntegramente en un sitio web oficial y estar disponible durante un período de un año. Para realizar las publicaciones en el Diario Oficial, los periódicos y en Internet se fija el plazo de un año, a partir de la notificación de la presente Sentencia.

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

216. Al respecto, la Corte estima pertinente ordenar, como lo ha hecho en otros casos, que el Estado, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, realice las siguientes publicaciones: a) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial y en un diario de amplia circulación nacional de Panamá, y b) la presente Sentencia en su integridad, disponible, por un periodo de un año, en un sitio web oficial del Estado.

217. Asimismo, la Corte considera apropiado, tal como lo ha dispuesto en otros casos, que el Estado dé publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura en los territorios del pueblo Kuna de Madungandí y de las comunidades Emberá de Bayano, al resumen oficial de la Sentencia, en español y en sus idiomas respectivos. La transmisión radial deberá efectuarse cada primer domingo de mes al menos durante tres meses. El Estado deberá comunicar previamente a los intervinientes comunes, al menos con dos semanas de anticipación, la fecha, horario y emisora en que efectuará tal difusión. El Estado deberá cumplir con esta medida en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia.

17.5.4. Acto público en reconocimiento de responsabilidad internacional

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

249. Como lo ha dispuesto en otros casos, la Corte considera necesario, con el fin de reparar el daño causado a la víctima y a sus familiares y para evitar que hechos como los de este caso se repitan, que el Estado realice un acto público de reconocimiento de su responsabilidad internacional en relación con las violaciones declaradas en esta Sentencia. En dicho acto se deberá hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia. Este acto deberá realizarse en una ceremonia pública,

con la presencia de autoridades que representen al Estado y de las víctimas así declaradas en la presente Sentencia, quienes deberán ser convocados por el Estado con la debida antelación. Este acto deberá ser realizado dentro del plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

200. La Corte advierte que, si bien en un caso reciente relativo al derecho a la libertad de expresión fue considerado oportuno que se llevara a cabo un acto público de reconocimiento por las circunstancias particulares del mismo, dicha medida usualmente, aunque no exclusivamente, es ordenada con el objeto de reparar violaciones a los derechos a la vida, a la integridad y libertad personales. El Tribunal no estima que dicha medida resulte necesaria para reparar las violaciones constatadas en el presente caso. En este sentido, la medida que se deje sin efecto la condena penal y sus consecuencias, esta Sentencia y su publicación constituyen importantes medidas de reparación.

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

219. La Corte dispone, como lo ha hecho en otros casos, que el Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en el cual deberá hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia. La determinación de la fecha, el lugar y las modalidades del acto deberán ser consultados y acordados previamente con los miembros de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Alto Bayano. El acto deberá ser realizado en una ceremonia pública, con la presencia de altas autoridades del Estado y de los miembros de las comunidades, y deberá ser ampliamente difundido en los medios de comunicación. Adicionalmente, dicho acto deberá tomar en cuenta las tradiciones, usos y costumbres de los miembros de los referidos pueblos indígenas y se debe realizar tanto en idioma español, como en los idiomas respectivos de éstos. Para ello, el Estado cuenta con un plazo de un año, a partir de la notificación de la presente Sentencia.

17.5.5. Designación de calle con nombre de víctima

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

250. Tanto la Comisión como los representantes solicitaron la designación del nombre de Heliodoro Portugal a una calle “ubicada en una zona significativa”; los representantes específicamente solicitaron que la calle sea en la que se encuentra ubicado el café en el cual fue detenido el señor Portugal.

251. Al respecto, el Estado señaló que el 27 de diciembre de 2006 el Concejo Municipal del Distrito de Panamá acordó designar el nombre de Heliodoro Portugal a una calle del Corregimiento de Santa Ana, lugar donde “el señor Portugal desarrolló su actividad política”, lo cual contó con “la anuencia de los señores Graciela De León, Patria Portugal y Franklin Portugal”.

252. Según lo informado por las partes, si bien se ha aprobado la designación de una calle con el nombre “Heliodoro Portugal” en el Corregimiento de Santa Ana, dicha decisión del Concejo Municipal aún no se ha concretado en acción.

253. En relación con lo anterior, la Corte toma nota de la decisión del Estado en el sentido de designar una calle con el nombre de Heliodoro Portugal, lo cual favorecerá la debida reparación de los familiares en este ámbito.

17.5.6. Modificaciones normativas

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

210. La Corte no se pronunciará sobre la solicitud de la Comisión de declarar la incompatibilidad del artículo 43 de la Constitución Política de Panamá con la Convención, por cuanto ya ha resuelto la cuestión de la irretroactividad de las leyes en el contexto de las particularidades del presente caso.

211. Esta Corte ya declaró que la Ley 25 violó la Convención. Sin embargo, al tener aquélla vigencia hasta el 31 de diciembre de 1991, ya no forma parte del ordenamiento jurídico panameño, por lo que no es pertinente pronunciarse sobre su derogación, como fuera solicitado por la Comisión en su demanda.

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

259. De conformidad con lo señalado en el Capítulo X de esta Sentencia, el Tribunal estima pertinente ordenar al Estado que adecue en un plazo razonable su derecho interno y, al respecto, tipifique los delitos de desaparición forzada y tortura, en los términos y en cumplimiento de los compromisos asumidos en relación a la Convención sobre Desaparición Forzada y la Convención contra la Tortura, a partir del 28 de marzo de 1996 y del 28 de agosto de 1991, respectivamente.

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

205. El Tribunal no declaró la violación al artículo 11 de la Convención respecto de la alegada grabación de la conversación telefónica o la regulación normativa de las intervenciones telefónicas; por ello, no decretará una medida de reparación al respecto (*supra* párrs. 66 y 67).

206. No obstante, la Corte toma nota y valora positivamente la reforma constitucional efectuada por el Estado en el año 2004, con el objeto de que las comunicaciones privadas sólo puedan ser interceptadas o grabadas por mandato judicial. La Corte destaca la importancia de adoptar, a la mayor brevedad, las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias para implementar dicha reforma constitucional, de manera que los procedimientos legales a seguir por las autoridades judiciales para autorizar escuchas o intervenciones telefónicas cumplan con los propósitos y demás obligaciones determinadas en la Convención Americana. Finalmente, la Corte señala la conveniencia de revisar la necesidad de adoptar legislación sobre el uso de información relativa a la vida privada en poder de autoridades del Estado.

209. La Corte encontró que la sanción penal contra el señor Tristán Donoso constituyó un hecho violatorio del artículo 13 de la Convención (*supra* párr. 130). Por otro lado, el Tribunal toma nota y valora las reformas normativas efectuadas en esta materia por el Estado en su derecho interno, las que entraron en vigencia con posterioridad al caso y que entre otros avances excluye la posibilidad de recurrir a la sanción penal en los delitos de calumnia e injuria cuando los ofendidos son determinados servidores públicos (*supra* párrs. 132 a 134). En razón de lo anterior, la Corte no estima necesario ordenar al Estado la medida de reparación solicitada.

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

284. La Corte toma nota de que la República de Panamá efectuó modificaciones en su legislación, y en particular, en la normativa migratoria, durante el tiempo en que el presente caso estuvo bajo el conocimiento de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En efecto, el Estado derogó el Decreto Ley 16 de 1960 a través del Decreto Ley 3 de 2008, eliminando la posibilidad de aplicar sanciones de naturaleza punitiva a quienes ingresen a Panamá violando órdenes de deportación anteriores.

285. Al respecto, este Tribunal resalta que la competencia contenciosa de la Corte no tiene por objeto la revisión de las legislaciones nacionales en abstracto, sino que es ejercida para resolver casos concretos en que se alegue que un acto del Estado, ejecutado contra personas determinadas, es contrario a la Convención. De modo tal que al conocer del fondo del asunto, la Corte examinó si la conducta del Estado se ajustó o no a la Convención en relación con la legislación vigente al momento de los hechos. Dado que en el presente caso el Decreto Ley 3 de 2008 no fue aplicado al señor Vélez Loo, este Tribunal no emitirá un pronunciamiento sobre la compatibilidad del mismo con la Convención.

286. No obstante, el Tribunal considera pertinente recordar al Estado que debe prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos como las ocurridas y, por eso, adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que sean necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro, en cumplimiento de sus deberes de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos por la Convención Americana. Asimismo, debe adoptar todas “las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos” los derechos reconocidos por la Convención Americana, razón por la cual la obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que deberá irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos de las personas migrantes. En particular, en lo relativo a la notificación a los detenidos extranjeros sobre su derecho a la asistencia consular, así como a asegurar la revisión judicial directa ante un juez o tribunal competente para que decida sobre la legalidad del arresto o detención.

287. Asimismo, cabe resaltar que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, quienes ejercen funciones jurisdiccionales 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 de cualquiera de los poderes cuyas autoridades ejerzan funciones jurisdiccionales 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.

288. En consecuencia la Corte recuerda que la conducta del Estado en todos sus ámbitos, relativa a la materia migratoria, debe ser concordante con la Convención Americana.

Tipificación adecuada del delito de tortura

289. La Comisión no presentó pretensión alguna respecto a esta medida. Las representantes, por su parte, señalaron que hasta el momento, el delito de tortura sigue sin ser tipificado de manera adecuada en Panamá. En consecuencia, solicitan a la Corte que ordene al Estado panameño que modifique su legislación, “de manera que tipifique el delito de tortura, en los términos ordenados en su sentencia del *Caso Heliodoro Portugal v. Panamá* y de acuerdo a lo establecido en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura”. El Estado señaló que existe un anteproyecto de ley para la tipificación completa del delito de tortura.

290. La Corte ya se ha referido a la obligación general de los Estados de adecuar su legislación interna a las normas de la Convención Americana (supra párr. 194). Esto mismo es aplicable tratándose de la suscripción de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, lo cual se deriva de la norma consuetudinaria conforme a la cual un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas.

291. En la Sentencia del *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá* el Tribunal ya había declarado el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado y ordenado la consecuente reparación en los siguientes términos:

[E] Tribunal estima pertinente ordenar al Estado que adecue en un plazo razonable su derecho interno y, al respecto, tipifique [el delito de] tortura, en los términos y en cumplimiento de los compromisos asumidos en relación [con] la Convención contra la Tortura [...].

292. En tal sentido, la Corte no considera pertinente ordenar de nuevo la tipificación adecuada del delito de tortura, pues dicha medida de reparación ya fue establecida en la Sentencia *supra* indicada y aquella tiene efectos generales que trascienden el caso concreto. Asimismo, el cumplimiento de lo ordenado en dicha Sentencia se continúa evaluando en la etapa de supervisión de cumplimiento de la misma.

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

223. En el presente caso, la Corte declaró la violación del artículo 2 en relación con 21, 8 y 25 por la ausencia de normatividad anterior al año 2008 respecto de la delimitación, demarcación y titulación de tierras indígenas. Sin embargo, este Tribunal estableció que la normatividad interna adoptada por Panamá con posterioridad, a saber, la ley 72 y en el año 2010 el decreto 223, no eran violatorias de la Convención, por lo que no corresponde otorgar una medida de reparación al respecto.

224. Con relación a la medida solicitada para establecer un recurso adecuado y eficaz para proteger las tierras frente a terceros, la Corte analizó las violaciones alegadas en los artículos 8, 25, 21, en relación con el artículo 2 de la Convención y concluyó que el Estado no había violado el deber de adoptar disposiciones de derecho interno en cuanto a la protección de tierras frente a terceros. Por tanto, no resulta procedente ordenar dicha medida de reparación.

225. Asimismo, los representantes solicitaron, con referencia al derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación, adecuar el derecho interno “para ejercer su derecho de propiedad plena y equitativamente con los demás miembros de la población”. Al respecto, la Corte constata que en la presente Sentencia no consideró que se hubiese violado el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que no corresponde ordenar la medida solicitada.

17.5.7. Separar personas detenidas por razones migratorias de aquellas detenidas por delitos penales

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

272. [...] Para que las personas privadas de libertad por cuestiones migratorias bajo ninguna circunstancia sean llevadas a centros penitenciarios u otros lugares donde puedan estar junto con personas acusadas o condenadas por delitos penales, la Corte ordena al Estado que, en un plazo razonable, adopte las medidas necesarias para disponer de establecimientos con capacidad suficiente para alojar a las personas cuya detención es necesaria y proporcionada en el caso en concreto por cuestiones migratorias, específicamente adecuados para tales propósitos, que ofrezcan condiciones materiales y un régimen acorde para migrantes, y cuyo personal sea civil y esté debidamente calificado y capacitado. Estos establecimientos deberán contar con información visible en varios idiomas acerca de la condición legal de los detenidos, fichas con nombres y teléfonos de los consulados, asesores legales y organizaciones a los que estas personas pudiesen recurrir para pedir apoyo si así lo estiman pertinente.

17.5.8. Adecuación de condiciones carcelarias

Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

276. La Corte toma nota de las deficientes condiciones de detención, reconocidas por el Estado (*supra* párrs. 60 y 197), en la Cárcel Pública de La Palma y en el Centro Penitenciario La Joyita, las cuales son incompatibles con la Convención Americana. Dado que este caso se refiere a migrantes y se ha establecido que éstos no pueden ser alojados en tales establecimientos, el Tribunal considera que en este caso no resulta pertinente ordenar una medida como la solicitada. No obstante, la Corte recuerda la posición especial de garante que tiene el Estado con respecto a las personas privadas de libertad, razón por la cual se encuentra especialmente

obligado a garantizar los derechos de las mismas, en particular, el adecuado suministro de agua en el Complejo Penitenciario La Joya-La Joyita, y a asegurar que las condiciones de detención en este Complejo y en la Cárcel Pública de La Palma se adecuen a los estándares internacionales relativos a esta materia.

17.5.9. Capacitaciones para funcionarios estatales

Caso Vélez Loo vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

280. La Corte dispone que el Estado debe implementar, en un plazo razonable, programas de capacitación sobre la obligación de iniciar investigaciones de oficio siempre que exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un hecho de tortura bajo su jurisdicción, destinados a integrantes del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Policía Nacional, así como a personal del sector salud con competencia en este tipo de casos y que por motivo de sus funciones sean los primeros llamados a atender a víctimas de tortura.

17.5.10. Demarcar tierras y dejar sin efecto título de propiedad

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

232. La Corte dispone que el Estado deberá proceder a demarcar las tierras que corresponden a las comunidades Ipetí y Piriati Emberá y a titular las tierras Ipetí como derecho a la propiedad colectiva, en un plazo máximo de 1 año a partir de la notificación de la presente Sentencia, con la plena participación, y tomando en consideración el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres, de las referidas comunidades. Mientras no se hayan demarcado y titulado adecuadamente las referidas tierras, el Estado se debe abstener de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de las comunidades Ipetí y Piriati Emberá.

233. Además, el Estado debe realizar las medidas necesarias para dejar sin efecto el título de propiedad privada otorgado al señor C.C.M. dentro del territorio de la Comunidad Emberá de Piriati en el plazo máximo de 1 año desde la notificación de la presente Sentencia.

17.5.11. Otras pretensiones reparatorias

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

260. Los representantes solicitaron que, además de la publicación y difusión de la sentencia, la Corte ordene al Estado “la elaboración de un video acerca del contexto de la dictadura militar y el caso de Heliodoro Portugal; la inclusión del resumen de la Comisión de la Verdad en el currículo obligatorio de estudio en Panamá; la designación del día 9 de junio como día del desaparecido; la designación de una plaza en memoria de las personas desaparecidas durante la dictadura militar; la creación de una Fiscalía Especial de Derechos Humanos; adopción de un programa nacional de resarcimiento dirigido a los familiares de las víctimas de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales y a las víctimas de tortura; creación de un sistema de informática genética para la determinación de la identidad de los restos de personas desaparecidas durante la dictadura militar, y la utilización de todos los medios a su alcance para proporcionar información acerca del paradero de las personas desaparecidas”.

262. La Corte observa que la mayoría de estas medidas de reparación solicitadas por los representantes tienen como objetivo crear conciencia acerca del fenómeno de desapariciones forzadas con el propósito de evitar que hechos como los del presente caso se

repitan. Sin embargo, el Tribunal considera que las medidas de reparación ya ordenadas (*supra* párrs. 240 a 259) contribuyen en gran medida a lograr dicho propósito, por lo que no resulta necesario ordenar tales medidas adicionales en el contexto del presente caso.

263. No obstante lo anterior, la Corte considera que es relevante que se destinen los recursos materiales y humanos necesarios con el fin de que la Fiscalía pueda cumplir de manera adecuada con la obligación del Estado de investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de la desaparición forzada del señor Heliodoro Portugal.

17.6. Indemnización compensatoria

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

Daño material

237. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño material y los supuestos en que corresponde indemnizarlo. Este Tribunal ha establecido que el daño material supone “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”. En la presente Sentencia, para resolver las pretensiones sobre el daño material, la Corte tendrá en cuenta el acervo probatorio de este caso, la jurisprudencia del propio Tribunal y los argumentos de las partes.

238. Como ha sido señalado, la Corte no se pronunciará sobre las reparaciones conexas, es decir las que solo pueden apreciarse a partir de un examen de los hechos generadores del daño y sus efectos, los cuales están excluidos de la competencia temporal de la Corte (*supra* párr. 40). En consecuencia, este Tribunal tampoco se pronunciará respecto de las medidas de reparación pecuniarias solicitadas por la Comisión y los representantes respecto del traslado, reasentamiento e inundación de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, ni sobre el supuesto incumplimiento por parte del Estado del pago de ciertas indemnizaciones. Además de lo anterior, la Corte constata que los representantes no distinguieron con claridad cuáles de las reparaciones solicitadas estarían relacionadas específicamente con las diferentes violaciones alegadas en el presente caso.

239. Tomando en cuenta que los representantes no proporcionaron medios suficientes de prueba para determinar los montos exactos relacionados con cada de una de las violaciones declaradas, la Corte considera que los perjuicios sufridos por las víctimas tienen carácter de lucro cesante en razón de que las comunidades no podían gozar de sus tierras económicamente de forma plena debido a la falta de demarcación, delimitación y titulación de sus territorios. Asimismo, deben repararse los daños causados a los territorios de las comunidades indígenas por terceros invasores.

240. Por tanto, la Corte determina en equidad una compensación por los referidos daños materiales ocurridos. En consecuencia, la Corte fija una compensación total de USD \$250.000,- (doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de daño material para las Comunidades Emberá de Ipetí y Piriati, y de USD \$1.000.000,- (un millón de dólares de los Estados Unidos de América) para el pueblo Kuna de Madungandí, la cual deberá ser entregada a los representantes de las respectivas Comunidades indígenas, en el plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia, para que inviertan el dinero en lo que dichos pueblos decidan, conforme a sus propios mecanismos e instituciones de toma de decisiones.

Daño inmaterial

244. El Tribunal ha expuesto en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial y ha establecido que este “puede comprender los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.

246. La Corte se remite a sus consideraciones respecto de la violación del artículo 21, en relación con 1.1 y 2 de la Convención (*supra* párr. 146). Este Tribunal observa que la falta de concreción del derecho a la propiedad comunal de los miembros de los referidos pueblos, así como las condiciones de vida a las que se han visto sometidos como consecuencia de la demora estatal en la efectivización de sus derechos territoriales deben ser tomadas en cuenta por la Corte al momento de fijar el daño inmaterial. De igual forma, la Corte observa que la significación especial que la tierra tiene para los pueblos indígenas en general, y para los pueblos Kuna y Emberá en particular, implica que toda denegación al goce o ejercicio de los derechos territoriales acarrea el menoscabo de valores muy representativos para los miembros de dichos pueblos, quienes corren el peligro de perder o sufrir daños irreparables en su vida e identidad cultural y en el patrimonio cultural a transmitirse a las futuras generaciones.

247. En atención a su jurisprudencia, y en consideración de las circunstancias del presente caso, las violaciones cometidas, la Corte estima pertinente fijar, en equidad, por concepto de daño inmaterial, una compensación total de USD \$250.000,- (doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), para las Comunidades Emberá de Ipetí y Piriati, y de USD \$1.000.000,- (un millón de dólares de los Estados Unidos de América) para el pueblo Kuna de Madungandí, la cual deberá ser entregada a los representantes de las respectivas Comunidades indígenas. El pago de la suma indicada debe ser realizado dentro de un plazo máximo de un año, contados a partir de la notificación de la presente Sentencia.

18. COSTAS Y GASTOS

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

204. La Corte considera que la reparación por las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el presente caso debe comprender también una justa indemnización y el resarcimiento de las costas y gastos en que hubieran incurrido las víctimas o sus derechohabientes con motivo de las gestiones relacionadas con la tramitación de la causa ante la justicia, tanto en la jurisdicción interna como internacional.

208. En cuanto al reembolso de las costas y gastos, corresponde a este Tribunal apreciar prudentemente su alcance, que comprende los gastos por las gestiones realizadas por las víctimas ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el sistema interamericano. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad.

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

264. Las costas y gastos están comprendidos en el concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Sentencia de 27 de enero de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*)

212. Como ya lo ha señalado la Corte en oportunidades anteriores, las costas y gastos están comprendidos dentro del concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

215. Esta Corte ha sostenido que “las pretensiones de las víctimas o sus representantes en materia de costas y gastos, y las pruebas que las sustentan, deben presentarse a la Corte en el primer momento procesal que se les concede, esto es, en el escrito de solicitudes y argumentos, sin perjuicio de que tales pretensiones se actualicen en un momento posterior, conforme a las nuevas costas y gastos en que se haya incurrido con ocasión del procedimiento ante esta Corte”.

Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

249. La Corte reitera que, conforme a su jurisprudencia, las costas y gastos hacen parte del concepto de reparación, toda vez que las actividades desplegadas por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implican erogaciones que deben ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria.

250. En cuanto al reembolso de gastos, corresponde a la Corte apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el sistema interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su *quantum* sea razonable. Asimismo, la Corte reitera que no es suficiente la remisión de documentos probatorios, sino que se requiere que las partes hagan una argumentación que relacione la prueba con el hecho que se considera representado, y que, al tratarse de alegados desembolsos económicos, se establezcan con claridad los rubros y la justificación de los mismos.

19. COMPETENCIA DE LA CORTE PARA SUPERVISAR CUMPLIMIENTO DE SUS DECISIONES

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

213. Conforme a su práctica constante, la Corte se reserva la facultad de supervisar el cumplimiento integral de la presente Sentencia. El proceso se dará por concluido una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el presente fallo.

Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)

273. Conforme a su práctica constante, la Corte se reserva la facultad inherente a sus atribuciones y derivada, asimismo, del artículo 65 de la Convención Americana, de supervisar el cumplimiento íntegro de la presente Sentencia. El caso se dará por concluido una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el presente fallo.

274. Dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia, el Estado deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para cumplirla.