

Criterios jurisprudenciales en casos sobre Panamá, resueltos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Rafael Pérez Jaramillo
Departamento de Derechos Humanos
Procuraduría de la Administración
30 de Marzo de 2021



Sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos de Panamá ante la Corte IDH

Introducción.....	5
1. ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE LA CORTE IDH, SEGÚN CASOS DE PANAMÁ..	6
1.1. <i>Ratione temporis</i>	6
1.2. <i>Ratione materiae</i>	12
1.3. Falta de agotamiento de recursos internos.....	14
1.4. Reconocimiento parcial de responsabilidad.....	18
1.5. Competencia para supervisar cumplimiento de decisiones.....	20
1.6. Competencia Consultiva de la Corte IDH.....	20
2. ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN AMERICANA Y CASOS DE PANAMÁ.....	22
2.1. (Arts. 1.1 y 2) Obligaciones Generales	22
2.2. (Art. 1.2) “Persona” y “Ser humano”	32
2.3. (Art. 3) Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica	38
2.4. (Art. 4) Derecho a la Vida	41
2.5. (Art. 5) Derecho a la Integridad Personal	42
• Familiares de víctima.....	42
• Derechos de Privados de libertad.....	43
• Obligación de investigar en relación con posible tortura.....	47
2.6. (Art. 7) Derecho a la Libertad Personal	50
• Desaparición Forzada.....	51
• Personas migrantes.....	51
2.7. (Art. 8) Debido Proceso (Garantías Judiciales)	56
• Lineamientos del Debido Proceso.....	56
• Debido proceso en la esfera administrativa.....	56
• Debido proceso en las esferas Legislativa y Judicial.....	58
• Debido proceso y cualquier órgano del Estado.....	59
• Debido proceso en la esfera penal.....	59
• Debido proceso y políticas migratorias.....	64
• Debido proceso y derecho a asistencia consular.....	67
• Debido proceso y derecho a recurrir.....	70
• Debido proceso y “plazo razonable”.....	71
2.8. (Art. 8) Debido Proceso y (Art. 25) Tutela Judicial Efectiva	76
2.9. (Art. 9) Principio de Legalidad y de irretroactividad	81
2.10. (Art. 10) Derecho a Indemnización y (Art. 63.1)	85
2.11. (Art. 11) Protección de la Honra y de la Dignidad	87
2.12. (Art. 11) Honra y (Art. 13) Libertad de Expresión	90
2.13. (Art. 13) Libertad de Pensamiento y de Expresión	91
• Pluralismo informativo.....	91
• Libertad de Expresión y Libertad de Prensa.....	91
• Funcionarios Públicos.....	92
• Restricciones.....	92

• Requisito de finalidad legítima e idoneidad.....	93
• Requisito de “necesidad”	93
• Interés público.....	94
• Libertad de Expresión y Personas Jurídicas.....	96
2.14. (Art. 15) <i>Derecho de Reunión</i>	98
2.15. (Art. 16) <i>Libertad de Asociación</i>	99
2.16. (Art. 21) <i>Derecho a la Propiedad Privada</i>	100
• Derecho a la propiedad y tierras indígenas.....	100
2.17. (Art. 24) <i>Igualdad ante la Ley sin Discriminación</i>	103
2.18. (Art. 25) <i>Protección Judicial (Tutela Judicial Efectiva)</i>	106
• Derecho a un recurso efectivo.....	106
• Situación de especial vulnerabilidad.....	108
• Efectividad e idoneidad.....	109
2.19. (Art. 26) <i>Desarrollo Progresivo</i>	110
2.20. (Art. 29) <i>Normas de Interpretación</i>	111
• Artículo 29.b - Principio <i>pro persona</i>	111
• Artículo 29.d.....	113
• Interpretación evolutiva.....	114
3. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS	114
3.1. Elementos concurrentes de la desaparición forzada.....	114
3.2. Violación múltiple y compleja.....	114
3.3. Naturaleza continua (o permanente) y carácter pluriofensivo.....	115
3.4. Gravedad particular de la desaparición forzada.....	116
3.5. Derechos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada.....	116
• Derecho a la integridad personal.....	116
• Derecho a la verdad.....	117
3.6. Deberes del Estado.....	118
• Deber de investigar.....	118
3.7. Colaboración internacional.....	119
4. (Art. 63.1) REPARACIONES	120
4.1. Reparación del daño.....	120
4.2. Solicitudes de reparación.....	121
• Familiares y representantes pueden solicitar pretensiones distintas.....	121
• Representantes pueden solicitar reparación.....	122
4.3. Daño material y daño inmaterial.....	122
• Daño material e indemnización.....	122
• Daño moral e indemnización.....	123
• Diferencias entre daño material y daño inmaterial.....	123
• Indemnizaciones compensatorias por daño material y daño inmaterial.....	124

4.4.	Reparación del daño inmaterial, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.....	125
	• Reparación del daño inmaterial y medidas sin naturaleza pecuniaria.....	125
	• Obligación de investigar y eventualmente sancionar.....	126
	• Publicación de sentencia.....	129
	• Otras pretensiones reparatorias adicionales a la publicación de la sentencia.....	130
	• Acto público, reconocimiento de responsabilidad internacional...131	
	• Designación de calle con nombre de víctima.....	133
	• Medidas de rehabilitación.....	133
	• Dejar sin efecto sentencia condenatoria.....	135
4.5.	Garantías de no repetición, precisadas en un fallo.....	135
	• Evitar remisión de privados de libertad por motivos migratorios a centros carcelarios.....	135
	• Adecuación de condiciones carcelarias.....	136
	• Capacitaciones para funcionarios estatales.....	136
4.6.	Demarcar tierras y dejar sin efecto título de propiedad.....	137
4.7.	Adecuación del derecho interno.....	138
4.8.	Costas y gastos.....	143
	• Indemnización.....	143

ANEXO - Artículos de la Convención Americana, interpretados por la Corte IDH para los casos de Panamá.....	145
---	------------

Introducción

Continuando con la serie jurisprudencial sobre *derechos humanos*, ofrecemos ahora el VII ejemplar de los Cuadernos que nos hemos ocupado de elaborar y distribuir con el fin de mostrar puntuales desgloses de pronunciamientos útiles para conocer discernimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Este séptimo tomo es dedicado a los pronunciamientos de la Corte IDH, sobre Panamá pero debemos aclarar: Una publicación preliminar que fue producida y divulgada de manera conjunta por la Corte IDH y el Departamento de Derechos Humanos de la Procuraduría de la Administración de Panamá, bajo la denominación *Cuadernillo No. 27*, constituye otro trabajo. El mismo anticipa el esfuerzo de ahora, pero es diferente respecto a la forma de plasmar e incluir los contenidos. En aquel se desarrollan las temáticas de forma amplia, mientras que en éste se fragmentan con un nivel de desglose que busca mostrar con mayor visibilidad y sencillez, los contenidos que se requieren conocer. En este sentido consideramos que ambas publicaciones son complementarias.

Tal como lo hemos indicado con anterioridad esta serie de Cuadernos encuentra su antecedente en la oportunidad asumida por la Procuraduría de la Administración de Panamá, a invitación de la Corte IDH, de emprender la investigación y divulgación conjunta de la jurisprudencia producida por este tribunal para los casos de Panamá. Tal documento se divulgó en mayo de 2020 bajo el número 27 de una serie que ya la Corte IDH venía publicando con el título de Cuadernillos de Jurisprudencia. A partir de entonces, el Departamento de Derechos Humanos se ha ocupado de elaborar, de manera autónoma, sucesivos Cuadernos que reúnen temáticas jurisprudenciales desglosadas, con la finalidad de ofrecer criterios jurisprudenciales a partir de la abundancia de conceptos y pronunciamientos de aquel Tribunal Interamericano de derechos humanos. Esperamos que tal ejercicio resulte útil para diferentes propósitos que van, desde el fortalecimiento de los procesos educativos en materia de derechos humanos a toda persona, hasta el suministro de fortalezas preventivas que eviten responsabilidades estatales ante las instancias internacionales.

Rafael Pérez Jaramillo
Panamá, 30 de Marzo de 2021

Casos de Panamá ante la Corte IDH

1. ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE LA CORTE IDH, SEGÚN CASOS DE PANAMÁ

1.1. *Ratione temporis*

CORTE IDH PUEDE ABORDAR HECHOS POSTERIORES AL RECONOCIMIENTO DE SU COMPETENCIA, INCLUYENDO VIOLACIONES DE CARÁCTER CONTÍNUO O PERMANENTE

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

21. 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.

23. 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:

[l]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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

CORTE IDH SIN FACULTAD PARA PRONUNCIARSE SOBRE EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL QUE SE PRESUME ANTERIOR AL RECONOCIMIENTO DE SU COMPETENCIA

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

a) Competencia ratione temporis sobre la presunta ejecución extrajudicial

32. 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.

CORTE IDH FACULTADA PARA PRONUNCIARSE RESPECTO A DESAPARICIÓN FORZADA DEBIDO A QUE CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE CARÁCTER CONTÍNUO O PERMANENTE

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

b) Competencia ratione temporis sobre la presunta desaparición forzada

34. 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”.

35. 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.

36. 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.

37. 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 14 que fueron identificados sus restos en el año 2000.

38. 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.

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

CORTE IDH FACULTADA PARA PRONUNCIARSE SOBRE VIOLACIÓN A INTEGRIDAD DE FAMILIARES, OCURRIDA POSTERIOR AL RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIA

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

Competencia ratione temporis respecto de los familiares de Heliodoro Portugal

43. 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.

44. 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.

INCUMPLIMIENTO DE TIPIFICACIÓN DE TORTURA Y DESAPARICIÓN FORZADA PUEDE SER EXAMINADO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

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

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

47. 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.

48. 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.

49. 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.

OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR LA TORTURA ES EVALUADA POR LA CORTE IDH EN MARCO DE LA DESAPARICIÓN FORZADA QUE ES DE NATURALEZA PLURIOFENSIVA

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

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

52. 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.

53. 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.

CORTE IDH CARECE DE COMPETENCIA *RATIONE TEMPORIS* PARA EXAMINAR DERECHO A LA PROPIEDAD RECLAMADO POR PUEBLOS 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)

33. 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.

34. 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”.

35. 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.

36. La Corte nota que el presente caso se refiere a supuestos diferentes que los anteriormente mencionados: a) no se mantiene la posibilidad de retornar a sus tierras ancestrales; b) no se mantiene una falta de protección por parte del Estado que genera una imposibilidad de retornar a las mismas; c) las comunidades indígenas fueron reubicadas de manera permanente en tierras alternativas mediante un Decreto ejecutivo; d) no fue alegada una violación al derecho de circulación y residencia, y e) 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.

37. 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”.

38. 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.

39. 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.

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

1.2. *Ratione materiae*

POSIBLE REPARACIÓN POSTERIOR EN EL DERECHO INTERNO, NO INHIBE A LA CORTE IDH, NI A LA COMISIÓN IDH, PARA CONOCER UN CASO

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

58. [...] Por otro lado, la Corte observa que “una posible reparación posterior llevada a cabo en el derecho interno, no inhibe a la Comisión ni a la Corte para conocer un caso [...]”.

CORTE IDH PUEDE PRONUNCIARSE SOBRE LA OBLIGACIÓN DE ADECUAR LA LEGISLACIÓN INTERNA A LA CONVENCIÓN AMERICANA A PARTIR DE FECHAS DETERMINADAS

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

59. Dado que los alegatos sobre este punto versan sobre un posible incumplimiento del Estado de sus obligaciones convencionales a la luz de la Convención Americana y la Convención sobre Desaparición Forzada, y en vista de que el Estado ha ratificado ambas convenciones, las cuales en sus artículos 33 y XIII, respectivamente, reconocen la competencia de la Corte Interamericana para

conocer acerca del cumplimiento de éstas, el Tribunal considera que es competente, *ratione materiae*, para pronunciarse sobre dichos alegatos.

60. 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.

61. 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.

62. 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.

CORTE IDH PUEDE EJERCER COMPETENCIA CONTENCIOSA RESPECTO DE INSTRUMENTOS DISTINTOS DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

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

29. 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 17 [Convención contra la Tortura]”.

30. 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]”.

32. 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.

33. 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”.

35. 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.

1.3. Falta de agotamiento de recursos internos

TRES PAUTAS PARA ANALIZAR EXCEPCIÓN BASADA EN PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

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

14. 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.

**LA PRESENTACIÓN DE UNA QUERRELA DURANTE PROCESO
PENAL POR PARTE DE FAMILIARES NO ES NECESARIA
PARA QUE SE AGOTEN LOS RECURSOS INTERNOS**

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

11. 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”. [...]

15. 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.

16. 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).

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

**ARGUMENTOS DEL ESTADO SOBRE INEXISTENCIA DE UN
RETARDO INJUSTIFICADO Y PROCESOS ABIERTOS, SERÁN
ABORDADOS AL CONSIDERAR EL FONDO DEL CASO**

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

11. [...] 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”.

[...]

b) *El alegado retardo injustificado en el proceso penal*

18. Por otra parte, la excepción preliminar planteada oportunamente por el Estado ante la Comisión pretendía que la petición de las presuntas víctimas se declarara inadmisibile 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 (*supra* párr. 11).

19. 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.

20. 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.

**ESTADO DEBE DEMOSTRAR QUE LOS RECURSOS DE LA
JURISDICCIÓN INTERNA SE ENCONTRABAN “DISPONIBLES
Y ERAN ADECUADOS, IDÓNEOS Y EFECTIVOS”**

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

19. 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.

20. 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.

ESTADO DEBE PRECISAR, EN EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO (QUE ES DURANTE LA ADMISIBILIDAD) LOS RECURSOS QUE, A SU CRITERIO, AÚN NO SE AGOTARON

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)

21. 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.

EXCEPCIONES QUE EXIMEN A LAS VÍCTIMAS DEL CUMPLIMIENTO DEL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS PARA PRESENTAR PETICIONES ANTE CIDH

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

125. Otro aspecto relevante en el análisis sobre el agotamiento de los recursos internos son las excepciones contenidas en el artículo 46.2 de la Convención. Esta norma constituye una excepción a la regla general establecida en el artículo 46.1 del mismo instrumento, según la cual el agotamiento de los recursos internos es un requisito indispensable para la presentación de peticiones individuales

ante el sistema interamericano. De este modo, el requisito de agotamiento de los recursos aplica cuando en el “sistema nacional están efectivamente disponibles recursos que son adecuados y eficaces para remediar la presunta violación”. Cuando esto no es así, por la inexistencia o ineficacia de los recursos, el artículo 46.2 de la Convención prevé tres excepciones que eximen a las presuntas víctimas del cumplimiento de este requisito, a saber: i) cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; ii) cuando no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y iii) cuando haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

1.4. Reconocimiento parcial de responsabilidad

ADMISIÓN PARCIAL DE HECHOS Y ALLANAMIENTO DEL ESTADO, CONSTITUYEN UNA CONTRIBUCIÓN POSITIVA AL PROCESO Y PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LA CONVENCION

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

58. 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:
 - i) 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;
 - ii) 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;
 - iii) 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
 - iv) 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.

59. 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.

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

61. 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.

64. 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.

65. 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.

66. 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.

69. 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.

70. 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.

1.5. Competencia para supervisar cumplimiento de decisiones

EL PROCESO SE DARÁ POR CONCLUIDO UNA VEZ QUE EL ESTADO HAYA DADO CABAL CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH

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.

1.6. Competencia Consultiva de la Corte IDH

LAS OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE IDH CUMPLEN, EN ALGUNA MEDIDA, LA FUNCIÓN DE UN “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD PREVENTIVO”

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

III

COMPETENCIA

12. El 22 de junio de 1978, Panamá depositó su instrumento de ratificación de la Convención y el 18 de febrero de 1993 lo hizo respecto del Protocolo de San Salvador.

IV

CONSIDERACIONES GENERALES

A. Sobre su competencia consultiva

13. Esta consulta ha sido sometida a la Corte por Panamá, en uso de la facultad que le otorga el artículo 64.1 de la Convención Americana. Panamá es Estado Miembro de la OEA y, por tanto, tiene el derecho de solicitar a la Corte Interamericana opiniones consultivas acerca de la interpretación de dicho tratado o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

14. Asimismo, la Corte considera que, como órgano con funciones de carácter jurisdiccional y consultivo, tiene la facultad inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz*), lo que, por lo dispuesto en el artículo 64.1 de la Convención, también tiene aplicación en lo referente al ejercicio de su función consultiva, al igual que ocurre en lo atinente a su competencia contenciosa. Ello, en particular, dado que la sola circunstancia de recurrir a aquella presupone el reconocimiento, por parte del Estado o Estados que realizan la consulta, del derecho de la Corte a resolver sobre el alcance de su jurisdicción al respecto.

15. Panamá requirió una interpretación de algunos artículos de la Convención Americana, de su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana” o “Declaración”).

17. Respecto al Protocolo de San Salvador, la Corte destaca que el Estado solicitante hizo referencia específicamente a la protección de los derechos de formar federaciones y confederaciones (artículo 8.a) y de huelga (artículo 8.b) “de las personas físicas por medio de organizaciones no gubernamentales o personas jurídicas”. Este Tribunal reitera que, en virtud del artículo 64.1 de la Convención, su facultad para emitir una opinión sobre “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos” es amplia y no restrictiva. En efecto, “la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano”.

19. Al afirmar su competencia, el Tribunal recuerda el amplio alcance de su función consultiva, única en el derecho internacional contemporáneo, en virtud de la cual y a diferencia de lo dispuesto para otros tribunales internacionales, se encuentran legitimados para solicitar opiniones consultivas la totalidad de los órganos de la OEA enumerados en el Capítulo X de la Carta y los Estados Miembros de la OEA, aunque no fueran partes de la Convención. Otra característica de la amplitud de esta función se relaciona con el objeto de la consulta, el cual no está limitado a la Convención Americana, sino que, como ya se mencionó, alcanza a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos y, además, se concede a todos los Estados Miembros de la OEA la posibilidad de solicitar opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

20. Por otra parte, la Corte constata que la solicitud de Panamá cumple formalmente con las exigencias de lo dispuesto en los artículos 70 y 71 del Reglamento, según los cuales para que una solicitud sea considerada por la Corte las preguntas deben ser formuladas con precisión, especificar

las disposiciones que deben ser interpretadas, indicar las consideraciones que la originan y suministrar el nombre y dirección del agente.

26. La Corte recuerda, como lo ha hecho en otras oportunidades, que la labor interpretativa que debe cumplir en ejercicio de su función consultiva difiere de su competencia contenciosa en que no existen “partes” involucradas en el procedimiento consultivo, y no existe tampoco un litigio a resolver. El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. En este orden de ideas, las Opiniones Consultivas cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo.

2. ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN AMERICANA Y CASOS DE PANAMÁ

2.1. (Arts. 1.1 y 2) Obligaciones Generales

ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES GENERALES (ARTÍCULOS 1.1 Y 2 DE LA CONVENCIÓN) Y SU RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DE LA LEY CON EFECTO RETROACTIVO

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

178. 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.

179. 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.

180. 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.

181. 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.

182. 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.

183. 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.

184. 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.

EL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO Y EL “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”

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

57. 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.

179. 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*).

180. 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.

EL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO, LA PROPORCIONALIDAD Y LAS PENAS QUE CONTRIBUYAN A PREVENIR LA IMPUNIDAD

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

d) Proporcionalidad de la pena en razón de la gravedad del delito

201. El artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas genera una obligación al Estado de imponer “una pena apropiada que tenga en cuenta [la] extrema gravedad” del delito de desaparición forzada.

202. El Código Penal panameño establece en su artículo 150 una pena de prisión de tres a cinco años para aquél que cometa el delito de desaparición forzada si ésta dura menos de un año, y de diez a quince años de prisión si la desaparición forzada dura más de un año. Además, el artículo 432 establece penas de veinte a treinta años de prisión cuando se realice dicho delito “de manera generalizada y sistemática [...] contra una población civil o [cuando conociendo de un hecho de desaparición forzada, no la] impida, teniendo los medios para ello”.

203. 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.

**EL ESTADO NO INCUMPLIÓ LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR
DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO, PERO CORTE IDH
VALORA MODIFICACIONES LEGALES POSTERIORES**

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

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.

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.

**CORTE IDH ANALIZARÁ SI LEY MIGRATORIA ES
COMPATIBLE CON LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE
DERECHOS HUMANOS**

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

VIII-1

**DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL, GARANTÍAS JUDICIALES, PRINCIPIO DE
LEGALIDAD Y PROTECCIÓN JUDICIAL EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES
DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y EL DEBER DE ADOPTAR
DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO**

91. Una vez establecido el alcance del reconocimiento parcial de responsabilidad realizado por el Estado (*supra* Capítulo VI), el Tribunal procede a evaluar los aspectos sobre los cuales subsiste la controversia respecto a los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con los

artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, de acuerdo a los hechos del presente caso, las pruebas presentadas y los alegatos de las partes.

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.

[...]

f) Privación de libertad en aplicación del artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960

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.

**CUATRO REQUISITOS PARA ANALIZAR COMPATIBILIDAD
DE UNA LEY CON LA CONVENCIÓN: FINALIDAD LEGÍTIMA,
IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD**

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

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.

MEDIDA PUNITIVA A MIGRANTE QUE REINGRESA DE FORMA IRREGULAR, TRAS DEPORTACIÓN, NO CONSTITUYE UNA FINALIDAD LEGÍTIMA DE ACUERDO A LA CONVENCIÓN

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

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.

ARTÍCULO DE DECRETO LEY QUE DABA LUGAR A DETENCIONES ARBITRARIAS, NO PERSEGUÍA UNA FINALIDAD LEGÍTIMA Y ERA DESPROPORCIONADO

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

Necesidad [y proporcionalidad] 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 Loor 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.

VIOLACIONES COMETIDAS BAJO APLICACIÓN DE DECRETO NO QUEDAN ANULADAS CON REFORMAS NORMATIVAS INTRODUCIDAS EN MATERIA DE MIGRACIÓN

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

j) Precisiones sobre el artículo 2 de la Convención Americana

192. La Comisión valoró positivamente la emisión del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que elimina la pena de prisión por ingreso ilegal reincidente a Panamá, pero manifestó que el mismo “no resuelve la violación del artículo 2”, debido a la aplicación en el caso del señor Vélez Loor del Decreto Ley No. 16, de 30 de junio de 1960, y la consecuente falta de garantías procesales atendiendo a su condición de migrante. Por tanto, concluyó que el Estado “violó el artículo 2 por no armonizar su ley interna con los derechos consagrados en los artículos 7, 8 y 25”. Las representantes señalaron que el Estado violó el artículo 2 de la Convención Americana en concordancia con el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 5, 7, 8, 25 y 24 de la misma.

193. El Estado negó la violación del artículo 2 de la Convención Americana. Al respecto, señaló que la aplicación del artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 estaba sujeto a “disposiciones suficientes para garantizar a todas las personas sujetas a la jurisdicción panameña, nacionales y extranjeras sin discriminación, el disfrute de los derechos establecidos en la Convención [...], especialmente aquellas dirigidas a la protección de los derechos de libertad personal, garantías judiciales y protección judicial”. Finalmente, el Estado expresó que “el artículo 141 del Decreto Ley 3 del 2008, estableció la derogación del Decreto [Ley] 16 de 1960 y de cualquier otra norma que le sea contraria, a partir de su entrada en vigencia”, por lo que se produjo el fenómeno de sustracción de la materia.

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

195. Las reformas introducidas en el marco normativo panameño en materia migratoria no anulan las violaciones cometidas en perjuicio del señor Vélez Loor 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).

ESTADO ES RESPONSABLE POR NO HABER DISPUESTO “NORMAS” QUE PERMITAN TITULACIÓN DE TIERRAS DE PUEBLOS INDÍGENAS, ANTERIORMENTE AL AÑO 2008

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)

B.2. Consideraciones de la Corte

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).

B.2.1. 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 [sic] y sus miembros.

ESTADO NO ES RESPONSABLE POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 2 EN PERJUICIO DE POBLACIONES INDÍGENAS EN RELACIÓN CON LEGISLACIÓN VIGENTE DESDE EL 2008

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)

B.2.2. La normativa interna actualmente vigente

158. 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. [...]

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 Piriati de Bayano y sus respectivos miembros, en relación con la legislación actualmente vigente para delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas.

NO SE DEMOSTRÓ EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO SOBRE LA PROTECCIÓN DE TIERRAS INDÍGENAS ANTE TERCEROS

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)

B. La alegada falta de un procedimiento adecuado y efectivo para la protección de los territorios indígenas frente a terceros (Artículo 2 de la Convención)

B.1. Argumentos de la Comisión y de las partes

188. La Comisión señaló que los procedimientos iniciados por la Comarca Kuna ante las autoridades de carácter nacional, provincial y local al amparo del artículo 1409 del Código Judicial de Panamá no constituyen mecanismos especiales, oportunos y eficaces que permitan obtener una protección efectiva de su territorio. Agregó que la Ley N° 24 que creó la Comarca Kuna no estableció autoridades policiales y que, sigue sin existir hasta la actualidad una autoridad competente para atender la problemática de invasión de colonos.

189. Los representantes coincidieron en que no existe un procedimiento especial dentro de la legislación panameña para tratar el tema de las invasiones de tierras, específicamente refiriéndose a la vía penal. Los representantes agregaron que la designación de un corregidor especial dentro de la Comarca Kuna no constituye un mecanismo eficaz y seguro para atender las demandas de los pueblos indígenas.

190. El Estado se refirió a la introducción de una serie de mecanismos de fácil acceso, como la conciliación, mediación y demás métodos alternos de resolución de conflictos, y a la creación del Departamento de Mediación y Conciliación. También se refirió a varias disposiciones del Código Penal, con respecto a la defensa de la propiedad individual o colectiva y la destrucción de recursos

naturales, así como a la tipificación de ciertas conductas, y sus penas, para dar respuesta a todas las inquietudes de los ocupantes de áreas protegidas. El Estado señaló que se ha elevado a delito la conducta por la cual un funcionario o servidor público venda o conceda tenencia o posesión sobre todo o parte de un bien inmueble de dominio público, promoviendo como delito agravado si se trata de una área protegida e indicó que dicha norma es conocida por los representantes de las presuntas víctimas, las cuales ya habrían ejercido una acción penal en septiembre del año 2013.

191. Asimismo, el Estado se refirió a los artículos 17 a 19 de la Constitución, indicando que la garantía de protección de los derechos del ciudadano es de acceso a todos los ciudadanos por igual con la prohibición expresa de constituir fueros o privilegios personales o discriminatorios por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. El Estado señaló que establecer una jurisdicción especial para investigar, perseguir, juzgar, y sancionar a los ciudadanos panameños, colonos o inmigrantes de sus tierras originales, en referencia a las posibles afectaciones de las áreas indígenas, sería violentar la Constitución.

B.2. Consideraciones de la Corte

192. 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.

193. En el presente caso, con respecto a la alegada violación de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno para la protección de los territorios indígenas frente a terceros, la Corte constata que la misma se sustentaría con base en los siguientes puntos: a) la inexistencia de un procedimiento o tipo penal especial dentro de la legislación panameña para tratar el tema de las invasiones de tierras indígenas por terceros, y b) la inexistencia - hasta la actualidad – de una autoridad competente para atender la problemática de invasión de colonos.

194. En cuanto al primer punto, no consta que existiría en el ordenamiento jurídico de Panamá un procedimiento específico para el lanzamiento de terceros ocupantes de territorios colectivos de las comunidades indígenas. Sin mengua de lo anterior, también es cierto que fue alegado y probado por parte de los representantes y la Comisión, que varias acciones de desalojo o acciones penales contra terceros ocupantes habrían sido incoadas por parte de representantes de las Comunidades Kuna de Madungandí (*supra* párrs. 86 y ss.). Consta asimismo, que algunos de esos procedimientos resultaron en decisiones judiciales favorables a las presuntas víctimas (*supra* párr. 91).

195. La Corte nota, que las acciones referidas fueron iniciadas en el marco de las jurisdicciones penales y administrativas por parte de representantes de las Comunidades indígenas. Del mismo modo, el Tribunal constata que no fueron presentados alegatos o pruebas que permitan concluir que las acciones generales previstas en el ordenamiento jurídico panameño para el lanzamiento de terceros o para el procesamiento de los que realizaran ciertas acciones ilegales en territorios indígenas no son idóneas para cumplir con el fin perseguido por parte de las Comunidades o por qué el diseño normativo de las acciones generales o comunes incoadas por los peticionarios no es idóneo para producir el mismo resultado que un recurso específico previsto para los territorios colectivos de las comunidades indígenas.

196. Por otra parte, los representantes y la Comisión tampoco explicaron por qué motivos los tipos penales ya existentes no permiten proteger los derechos de los pueblos indígenas con la misma eficacia, y de qué manera la falta de un procedimiento o tipo penal específico se tradujo en una afectación a los derechos de las comunidades en el caso concreto.

197. Con respecto al segundo punto, el Tribunal constata que los representantes y la Comisión no indicaron con precisión de qué forma la falta de una autoridad competente para atender la problemática de invasión de colonos configuró una afectación a los derechos de las comunidades en el presente caso. Por el contrario, los alegatos presentados indican que fueron presentadas acciones a nivel interno, y que sería la falta de debida diligencia de las autoridades que habría redundado en la ineffectividad de las mismas y no el diseño de la normatividad.

198. Por las consideraciones anteriores, la Corte considera que no se demostró la existencia de un incumplimiento por parte del Estado de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno o de cualquier otro carácter, contenido en el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 8.1 del mismo instrumento en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y de las Comunidades Emberá de Bayano y sus miembros respectivamente.

2.2. (Art. 1.2) “Persona” y “Ser humano”

CORTE IDH HA DISPUESTO, DESDE 2001 (CASO CANTOS, E. PRELIMINARES), QUE “PERSONAS JURÍDICAS” NO SON TITULARES DE DERECHOS CONVENCIONALES

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

22. Al respecto, en la solicitud de opinión consultiva Panamá indicó que, a su entender, de la interpretación que la Comisión ha hecho del artículo 1.2 de la Convención, parece derivarse que “las personas jurídicas al ser ficciones jurídicas, por si mismas no son susceptibles de [d]erechos sino las personas miembros de las sociedades de la persona jurídica” y sostuvo que “esto es un tema que ha generado inquietudes entre los Estados”.

34. La Corte estima que el principal problema jurídico que fue planteado en la solicitud de opinión consultiva es si las personas jurídicas pueden ser consideradas como titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana y, por tanto, podrían acceder de forma directa al sistema interamericano como presuntas víctimas. Para dar respuesta a este interrogante es imperativo realizar una interpretación del artículo 1.2 de la Convención Americana, el cual establece que:

“1.2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

38. [...] Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que de la lectura literal del artículo 1.2 de la Convención se excluye a otros tipos de personas que no sean seres humanos de la protección brindada por dicho tratado. Lo anterior implica que las personas jurídicas en el marco de la Convención Americana no son titulares de los derechos establecidos en ésta y, por tanto, no pueden presentar peticiones o acceder directamente, en calidad de presuntas víctimas y haciendo valer derechos humanos como propios, ante el sistema interamericano.

F. Conclusión sobre la interpretación

70. Habiendo empleado en forma simultánea y conjunta los distintos criterios hermenéuticos establecidos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena, la Corte concluye que de una interpretación del artículo 1.2 de la Convención Americana, de buena fe, acorde con el sentido natural de los términos empleados en la Convención (*supra* párrs. 37 a 39) y teniendo en cuenta el contexto (*supra* párrs. 44 a 67) y el objeto y fin de la misma (*supra* párrs. 40 a 43), se desprende con claridad que las personas jurídicas no son titulares de derechos convencionales, por lo que no pueden ser consideradas como presuntas víctimas en el marco de los procesos contenciosos ante el sistema interamericano.

“COMUNIDADES INDÍGENAS” SON TITULARES DE ALGUNOS DERECHOS DE LA CONVENCIÓN AMERICANA Y PUEDEN ACCEDER AL SISTEMA INTERAMERICANO

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

VI

LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y TRIBALES Y LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

71. La Corte ya ha establecido en esta Opinión Consultiva (*supra* párr. 70) que el artículo 1.2 de la Convención Americana no atribuye a las personas jurídicas la titularidad de derechos reconocidos en la Convención Americana, sin perjuicio de la denominación que estas reciban en el derecho interno de los Estados tales como cooperativas, sociedades o empresas. Sin embargo, en razón de las preguntas planteadas por el Estado de Panamá, varias de las observaciones escritas y orales que fueron presentadas a lo largo del proceso de la solicitud expresaron que sería posible realizar una interpretación amplia de otras disposiciones de la Convención y del Protocolo de San Salvador que le concedería titularidad de derechos a las comunidades indígenas y a las organizaciones sindicales. [...]

i) Comunidades indígenas y tribales

73. En una primera etapa, al declarar violaciones de derechos humanos en los casos relacionados con comunidades indígenas o tribales, la Corte consideraba únicamente como sujetos de derecho a los miembros de las comunidades y no a estas últimas como tal. Por ello, se declaraba como víctimas a las personas individuales y no la colectividad a la que pertenecían.

74. En el año 2012, en el Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* por primera vez la Corte reconoció como titulares de derechos protegidos en la Convención no solo a los miembros de una comunidad indígena sino a ésta en sí misma. En dicho caso, este Tribunal consideró que se habían violado los derechos del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku a la consulta, a la propiedad comunal indígena, a la identidad cultural, a las garantías judiciales y a la protección judicial. Asimismo, sostuvo que el Estado era responsable por haber puesto gravemente en riesgo los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad. En este sentido, la Corte manifestó que hay algunos derechos que los miembros de las comunidades indígenas gozan por sí

mismos, mientras que hay otros derechos cuyo ejercicio se hace en forma colectiva a través de las comunidades.

75. Además, en el referido caso la Corte estableció que, “[e]n anteriores oportunidades, en casos relativos a comunidades o pueblos indígenas y tribales el Tribunal ha declarado violaciones en perjuicio de los integrantes o miembros de las comunidades y pueblos indígenas o tribales. Sin embargo, la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros. Puesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva”. Para concluir que las comunidades indígenas y tribales son reconocidas como sujetos de derechos, la Corte tuvo en cuenta que a nivel internacional se dio un desarrollo a través del cual diversos tratados y jurisprudencia de otros órganos internacionales han sostenido la titularidad de derechos por parte de las comunidades indígenas.

76. Este Tribunal ha reiterado desde entonces la titularidad de derechos por parte de las comunidades indígenas en sus recientes casos. Así por ejemplo, en el *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá*, la Corte concluyó que el Estado había violado el derecho a la propiedad, el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, y derecho al plazo razonable de la Convención Americana en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y de sus miembros; y el derecho a un recurso judicial efectivo en perjuicio de las comunidades indígenas Emberá y sus miembros. Recientemente, en los casos *Comunidad Garífuna Triunfo De La Cruz Y Sus Miembros y Caso Comunidad Garífuna De Punta Piedra Y Sus Miembros ambos Vs. Honduras*, la Corte declaró las violaciones a los derechos a la propiedad, a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio de las respectivas comunidades. Asimismo, en el *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*, la Corte encontró que el Estado había violado los derechos de circulación y residencia, y a la integridad personal, en perjuicio de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río Cacarica.

77. Igualmente, es relevante indicar que la Corte ya ha establecido que las comunidades indígenas y los pueblos tribales comparten “características sociales, culturales y económicas distintivas, incluyendo la relación especial con sus territorios ancestrales, que requiere medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos a fin de garantizar la supervivencia física y cultural de dicho pueblo”. En razón de las características comunes entre las comunidades indígenas y los pueblos tribales, la Corte considera que las conclusiones que se señalen en este capítulo respecto al acceso al sistema interamericano de protección de derechos humanos, aplican asimismo a los dos tipos de comunidades.

78. Además de la jurisprudencia indicada anteriormente, la Corte resalta que el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 reconocen la titularidad de derechos humanos tanto a las comunidades indígenas como a sus miembros.

82. Con base en lo expuesto anteriormente, la Corte reitera que ya ha reconocido a las comunidades indígenas y tribales como sujetos de derecho en razón de la actual evolución del derecho internacional en la materia (*supra* párr. 72). Asimismo, este Tribunal considera relevante hacer notar que a nivel interno dicha titularidad se refleja en varios países de la región. En este sentido, la titularidad de derechos humanos, en ambos ámbitos, no se ha dado únicamente a sus miembros en

forma personal sino igualmente respecto a las comunidades en tanto colectividades. De dicha protección se desprende que en la medida en que el ejercicio de algunos de derechos de los miembros de las comunidades indígenas y tribales se realiza conjuntamente, la violación de dichos derechos tiene una dimensión colectiva y no puede circunscribirse a una afectación individual. Las afectaciones aludidas acarrearán entonces consecuencias para todos los miembros de la comunidad y no únicamente para algunos determinados en una situación específica.

83. De acuerdo a lo anterior, la Corte concluye que, por disponerlo varios instrumentos jurídicos internacionales, de los que son partes los Estados del sistema interamericano, y algunas de sus legislaciones nacionales, las comunidades indígenas y tribales, por encontrarse en una situación particular, deben ser consideradas como titulares de ciertos derechos humanos. Adicionalmente, ello se explica en atención a que, en el caso de los pueblos indígenas su identidad y ciertos derechos individuales, como por ejemplo el derecho a la propiedad o a su territorio, solo pueden ser ejercidos por medio de la colectividad a la que pertenecen.

84. Por consiguiente, la Corte reitera que las comunidades indígenas y tribales son titulares de algunos de los derechos protegidos en la Convención y, por tanto, pueden acceder ante el sistema interamericano. Por ello, la Corte no encuentra razones para apartarse de su criterio jurisprudencial en la materia y establece que las referidas comunidades pueden acceder de manera directa al sistema interamericano, como lo han venido haciendo en los últimos años, en la búsqueda de protección de sus derechos humanos y los de sus integrantes, no siendo necesario que cada uno de estos últimos se presente individualmente para tal fin.

CORTE IDH CONCLUYE TITULARIDAD DE DERECHOS DE SINDICATOS Y FEDERACIONES, LO QUE LES PERMITE ACUDIR ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

VI

LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y TRIBALES Y LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

ii) Sindicatos, federaciones y confederaciones – Análisis del artículo 8 del Protocolo de San Salvador

85. El Protocolo de San Salvador fue adoptado el 17 de noviembre de 1988, entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 y a la fecha ha sido ratificado por 16 Estados. Los derechos sindicales están consagrados en el artículo 8 del Protocolo en los siguientes términos:

1. Los Estados partes garantizarán:
 - a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones

nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. el derecho a la huelga.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato. (Subrayado fuera del texto)

88. Por otra parte, la Corte nota que la redacción del artículo 8.1.a del Protocolo es ambigua en tanto no queda claro si confiere o no titularidad de derechos a los sindicatos, las federaciones y las confederaciones. Para dar respuesta a este interrogante, el Tribunal considera relevante referirse a los métodos de interpretación mencionados anteriormente (*supra* párrs. 35 y 36). Así, la Corte procederá a analizar el alcance del artículo 8.1.a, respecto a los términos “como proyección de este derecho” y “permitir”. Para ello, la Corte interpretará la referida disposición de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a sus términos vistos en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Protocolo de San Salvador (*supra* párrs. 35 y 36).

[...]

95. Por otra parte, la Corte reitera que el Protocolo de San Salvador es parte de la Convención Americana y el *principio pro persona* se encuentra contenido en la misma. En este orden de ideas, el Tribunal recuerda que de acuerdo a dicho principio, al interpretarse el artículo 8.1.a del Protocolo debe optarse por la interpretación que sea más garantista y que, por tanto, no excluya o limite el efecto que pueden tener otros instrumentos como la Carta de la OEA. De acuerdo a lo sostenido previamente, el artículo 45.c de este instrumento reconoce derechos a las asociaciones de empleadores y a las de trabajadores. Asimismo, el artículo 10 de la Carta Democrática propende, a través de su remisión a la Declaración de la OIT, por el respeto de la libertad sindical, la cual abarca no solamente el derecho de los trabajadores a asociarse sino asimismo el derecho de las asociaciones por ellos constituidas de funcionar libremente.

97. En consecuencia, la Corte considera que la interpretación más favorable del artículo 8.1.a conlleva entender que allí se consagran derechos a favor de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones, dado que son interlocutores de sus asociados y buscan salvaguardar y velar por sus derechos e intereses. Llegar a una conclusión diferente implicaría excluir el efecto de la Carta de la OEA y, por ende, desfavorecer el goce efectivo de los derechos en ella reconocidos.

98. Respecto al objeto y fin del Protocolo de San Salvador, la Corte nota que el preámbulo de dicho instrumento señala que la finalidad de los protocolos a la Convención Americana es la “de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades”. Igualmente, resalta la importancia de reafirmar, desarrollar, perfeccionar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales en función de la consolidación de la democracia en América, “así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”. El preámbulo afirma que el ideal del ser humano libre puede realizarse únicamente a través de la creación de “las condiciones que permitan a cada persona gozar

de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Asimismo, sostiene que la vigencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales tiene una estrecha relación y “las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena”. De lo anterior, se deriva que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales que se pretende alcanzar con el Protocolo de San Salvador busca salvaguardar no solo la dignidad humana sino también, y en igual medida, la democracia y los derechos de los pueblos del continente.

99. La Corte recuerda que el sentido corriente que se le atribuya a los términos debe ser interpretada con relación al contexto y el objeto y fin del Protocolo. Por consiguiente, teniendo presente lo expuesto en los párrafos precedentes, la Corte considera que una interpretación de buena fe del artículo 8.1.a implica concluir que éste otorga titularidad de los derechos establecidos en dicho artículo a las organizaciones sindicales. Esta interpretación implica además un mayor efecto útil del artículo 8.1.a, reforzando con ello la igual importancia que tiene para el sistema interamericano la vigencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

103. Por otra parte, el Tribunal recuerda que, en razón de lo dispuesto por el artículo 19.6 del Protocolo, únicamente podría aplicarse el sistema de peticiones individuales a los derechos contenidos en los artículos 8.1.a y 13. Así, la Corte solo tendría competencia para conocer de los casos en los que los sindicatos, las federaciones y las confederaciones acudan ante el sistema interamericano buscando la protección de los derechos que les son reconocidos en el artículo 8.1.a cuando se alegue que estos fueron violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del Protocolo. De acuerdo a lo anterior, la titularidad de derechos y el acceso al sistema interamericano estarían limitados a las organizaciones sindicales constituidas u operantes en los Estados que hayan ratificado el Protocolo, por cuanto las obligaciones allí dispuestas no pueden hacerse extensivas a los Estados que no hayan expresado su voluntad de asumirlas.

104. La Corte considera relevante referirse asimismo al derecho a la huelga establecido en el artículo 8.1.b del Protocolo. La Corte no es competente para conocer de casos en los que dicho derecho se alegue vulnerado, por cuanto, como se mencionó, el artículo 19.6 del Protocolo, únicamente le otorga competencia sobre los derechos sindicales contenidos en el artículo 8.1.a. No obstante lo anterior, la Corte recuerda que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, los Estados Parte deben adoptar las medidas necesarias a fin de lograr en forma progresiva la efectividad plena de este derecho.

105. En virtud de lo anteriormente expuesto, la Corte ha concluido la titularidad de los derechos establecidos en el artículo 8.1.a del Protocolo de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones, lo cual les permite presentarse ante el sistema interamericano en defensa de sus propios derechos. Ahora bien, en este punto la Corte considera relevante recordar que en razón de lo dispuesto por el artículo 44 de la Convención Americana, los sindicatos, las federaciones y las confederaciones legalmente reconocidos en uno o más Estados Parte de la Convención, formen o no parte del Protocolo de San Salvador, pueden presentar peticiones individuales ante la Comisión Interamericana en representación de sus asociados, en caso de una presunta violación de los derechos de sus miembros por un Estado Parte de la Convención Americana.

**EXISTENCIA Y ACCIÓN DE PERSONA JURÍDICA A TRAVÉS
DE LA CUAL ACTÚA PERSONA NATURAL, NO DEBERÍA
OBSTACULIZAR QUE ESTADO CUMPLA OBLIGACIONES**

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

140. Considerando todo lo expuesto precedentemente y, en especial, que el artículo 1 de la Convención establece las obligaciones del Estado tanto de respetar los derechos de todo ser humano bajo su jurisdicción como de garantizarle su libre y pleno ejercicio, la Corte concluye que la existencia y acción de una persona jurídica a través de la cual actúa la persona natural, presunta víctima de la violación del derecho humano de que se trate, no debería constituir un obstáculo, impedimento o excusa para que el Estado deje de cumplir con las referidas obligaciones.

[...]

LA CORTE,

DECIDE

[...]

Por seis votos a favor y uno en contra, que

5. Las personas físicas en algunos casos pueden llegar a ejercer sus derechos a través de personas jurídicas, de manera que en dichas situaciones podrán acudir ante el Sistema Interamericano para presentar las presuntas violaciones a sus derechos, en los términos establecidos en los párrafos 106 a 120 de esta Opinión Consultiva.

2.3. (Art. 3) Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica¹

**PARA LA CORTE IDH EL TÉRMINO “PERSONA JURÍDICA” NO
DEBE CONFUNDIRSE CON “DERECHO AL RECONOCIMIENTO
DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA” DEL ARTÍCULO 3**

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y

¹ N.E. Aún cuando en la *Opinión Consultiva* elaborada por la Corte IDH a solicitud de Panamá, el tribunal interamericano aborda el artículo 1.2 de la Convención (**Artículo 1.2.** “Para efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”) y no el artículo 3 del mismo instrumento (**Artículo 3.** “Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica”), citamos la jurisprudencia en este apartado del artículo 3, por la salvedad anunciada por la propia Corte IDH, en un pie de página de la *Opinión Consultiva*, donde establece la diferencia entre los términos “persona jurídica” y “Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica”, contenida en el artículo 3 de la Convención Americana. En esta misma *Opinión Consultiva* consta que uno de los jueces de la Corte IDH (que emitió voto parcialmente disidente) consideró que se hacía necesario interpretar el artículo 1.2 junto con el artículo 3, ambos de la Convención Americana. El resto del contenido de la *Opinión Consultiva* lo hemos citado, en las partes que corresponde, dentro del apartado referente al artículo 1.2.

62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

IV

CONSIDERACIONES GENERALES

A. Sobre su competencia consultiva

[...]

B. Acerca de la presente Opinión Consultiva

27. Este Tribunal recuerda que es inherente a sus facultades la de estructurar sus pronunciamientos en la forma que estime más adecuada a los intereses del Derecho y a los efectos de una opinión consultiva. En la presente Opinión Consultiva, la Corte ha resuelto establecer, en primer término, el significado de los términos “persona jurídica” y “legitimación activa” con el fin de delimitar su alcance conceptual. En segundo lugar, procederá al análisis de los asuntos específicos sometidos a su consideración. Para dar respuesta adecuada a la solicitud presentada, la Corte ha decidido agrupar las preguntas presentadas por Panamá en cuatro temas principales, a saber: i) la consulta sobre la titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano; ii) las comunidades indígenas y tribales y las organizaciones sindicales; iii) protección de derechos humanos de personas naturales en tanto miembros de personas jurídicas, y iv) agotamiento de recursos internos por personas jurídicas. [...]

28. De acuerdo a lo anterior, para efectos de la presente Opinión Consultiva, la Corte utilizará los siguientes términos con el significado señalado:

a) Persona Jurídica

Para definir persona jurídica, la Corte acude a lo dispuesto en la Convención Interamericana sobre Personalidad y Capacidad de Personas Jurídicas en el Derecho Internacional Privado, a saber: “toda entidad que tenga existencia y responsabilidad propias, distintas a las de sus miembros o fundadores, y que sea calificada como persona jurídica según la ley del lugar de su constitución”.

Asimismo, la Corte corrobora que la definición a nivel doméstico en varios países de la región no difiere sustancialmente de la adoptada por la Convención Interamericana. En efecto, al estudiar diferentes códigos civiles de la región puede concluirse, en términos generales, que por personas jurídicas se entiende aquellos entes, distintos de sus miembros, con capacidad de contraer obligaciones y ejercer derechos, y cuya capacidad está restringida al objeto social para el que fueron creados.

Adicionalmente, a lo largo del texto se utilizará el término “persona jurídica” para efectos de generar uniformidad. Sin embargo, ello no obsta para que se entiendan también comprendidos otros términos que aludan al mismo concepto como lo serían, por ejemplo: personas morales, personas colectivas, personas de existencia ideal o personas ficticias².

² Cita textual de la *Opinión Consultiva* de la Corte IDH: “La Corte resalta que la referencia que se haga en este texto al término “persona jurídica” no debe confundirse con el “Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica” consagrado en el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicho artículo establece: Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

VOTO DISIDENTE: TODA PERSONA TIENE DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE SU PERSONALIDAD JURÍDICA, COMO LO DECLARA ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

[...]

VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DEL

JUEZ ALBERTO PÉREZ PÉREZ

OPINIÓN CONSULTIVA OC-22/16 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

3. De haberse enfocado como parte del derecho internacional de los derechos humanos, pocas palabras habrían bastado para contestar la primera y principal de las preguntas formuladas por Panamá, diciendo, concisa, clara y contundentemente, que cuando el artículo 1.2 de la Convención dice que “*Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano*” quiere decir precisa y exactamente eso: que persona es todo ser humano, y que “Toda persona” –es decir, todo ser humano– tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”, como lo declara el artículo 3, titulado “Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica”.

VOTO DISIDENTE: PERSONAS JURÍDICAS NO TIENEN DERECHOS (LISTADOS EN CONSULTA) PORQUE NO SON TITULARES DE DERECHOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

[...]

VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DEL

JUEZ ALBERTO PÉREZ PÉREZ

OPINIÓN CONSULTIVA OC-22/16 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

13. La respuesta a la *consulta específica 5* –“En el marco de la Convención Americana, además de las personas físicas, ¿tienen las personas jurídicas compuestas por seres humanos derechos a la libertad de asociación del Artículo 16, a la intimidad y vida privada del Artículo 11, a la libertad de expresión del Artículo 13, a la propiedad privada del Artículo 21, a las garantías judiciales, al debido proceso y a la protección de sus derechos de los Artículos 8 y 25, a la igualdad y no discriminación de los Artículos 1 y 24, todos de la Convención Americana?”– debió ser también clara y contundente. Las

personas jurídicas no tienen ninguno de los derechos a que se refiere esta consulta, porque no son titulares de ninguno de los derechos incluidos en el sistema de protección de la Convención Americana.

2.4. (Art. 4) Derecho a la Vida

DECLARAR FALTA DE COMPETENCIA PARA ABORDAR EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL, NO IMPLICA QUE TAL HECHO NO SE HAYA LLEVADO A CABO POR AGENTES ESTATALES

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

3. La Comisión solicitó a la Corte que declare la responsabilidad internacional del Estado por la violación de los artículos 4 (Derecho a la Vida), [...]

32. 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.

b) Competencia ratione temporis sobre la presunta desaparición forzada

33. 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.

34. 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”.

VI

VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 7 (DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL) DE LA CONVENCION AMERICANA, EN RELACION

CON EL ARTÍCULO 1.1 DE LA MISMA, ASÍ COMO VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO I DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO II DEL MISMO INSTRUMENTO

82. Antes de exponer los alegatos de las partes referentes a la supuesta desaparición forzada del señor Heliodoro Portugal, que la Comisión y los representantes alegan constituye una violación de los artículos 4, [...] de la Convención Americana, la Corte considera pertinente hacer un recuento de los hechos con el fin de establecer si éstos generan o no la responsabilidad internacional del Estado. [...]

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.

114. Asimismo, si bien el Tribunal no es competente para declarar una violación de los artículos 4 y 5 de la Convención Americana en perjuicio del señor Portugal, se desprende de los hechos contenidos en el expediente que el señor Portugal fue detenido y trasladado a un lugar desconocido, donde fue maltratado y posteriormente ejecutado.

2.5. (Art. 5) Derecho a la Integridad Personal

Familiares de víctima

INACTIVIDAD DE AUTORIDADES, O FALTA DE EFECTIVIDAD DE MEDIDAS ADOPTADAS, AFECTARON A FAMILIARES DE VÍCTIMA EN VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA INTEGRIDAD

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

170. 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.

173. Según lo señalado en el capítulo anterior (*supra* párr. 152-159), 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 25 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.

174. 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.

175. 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.

Derechos de Privados de libertad

ESTADO RECONOCE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR LA VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL EN CENTROS CARCELARIOS

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

196. Los alegatos de la Comisión y las representantes, bajo el artículo 5 de la Convención Americana y la Convención contra la Tortura, se refieren a: i) las condiciones carcelarias y ii) la obligación de investigar los actos de tortura. Además, los alegatos actos de tortura y la obligación de tipificar la tortura como delito, traídos a este proceso por las representantes, serán tomadas en cuenta en tanto complementan la obligación de investigar los alegados actos de tortura (*supra* párr. 47). El Estado, por su parte, reconoció su responsabilidad internacional por la violación del derecho a la integridad personal contenido en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, con relación al artículo 1.1 del mismo instrumento, únicamente en cuanto a determinadas condiciones de detención a las que fue sometido el señor Vélez Loor durante su privación de libertad, con excepción de la obligación de brindar asistencia médica adecuada y del suministro de agua (*supra* párr. 67).

197. 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.

204. 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.

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 recluido 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.

ESTADOS NO PUEDEN INVOCAR PRIVACIONES ECONÓMICAS PARA JUSTIFICAR CONDICIONES DE DETENCIÓN QUE NO RESPETEN LA DIGNIDAD HUMANA

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

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.

PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE PERSONA MIGRANTE JUNTO CON PERSONAS PROCESADAS Y/O SANCIONADAS POR DELITOS, VIOLÓ DERECHO A INTEGRIDAD PERSONAL

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 recluidas 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 recluido 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.

FALTA DE ACCESO AL AGUA POTABLE EN CENTRO PENITENCIARIO, CONSTITUYE UN ACTO GRAVE DEL ESTADO Y VIOLA DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218

211. Habida cuenta del reconocimiento parcial de responsabilidad hecho por el Estado (supra Capítulo VI), subsiste la controversia sobre las cuestiones relacionadas con el suministro de agua en La Joyita y con la atención médica brindada al señor Vélez Loor en dicho recinto, que se examinarán a continuación.

1) Suministro de agua en La Joyita

215. La Corte estima probado que en junio de 2003, mientras el señor Vélez Loor se encontraba recluido en el Centro Penitenciario La Joyita, se produjo un problema en el suministro de agua que habría afectado a la población carcelaria. La prueba allegada demuestra que las deficiencias en el suministro de agua potable en el Centro Penitenciario La Joyita han sido una constante (supra párr. 197), y que en el año 2008 el Estado habría adoptado algunas medidas al respecto. El Tribunal observa que la falta de suministro de agua para el consumo humano es un aspecto particularmente importante de las condiciones de detención. En relación con el derecho al agua potable, el Comité

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que “[l]os presos y detenidos tengan agua suficiente y salubre para atender a sus necesidades individuales cotidianas, teniendo en cuenta las prescripciones del derecho internacional humanitario y las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”. Asimismo, las Reglas Mínimas establecen que “[s]e exigirá de los reclusos aseo personal y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza”, así como que “[t]odo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite”. En consecuencia, los Estados deben adoptar medidas para velar porque las personas privadas de libertad tengan acceso a agua suficiente y salubre para atender sus necesidades individuales cotidianas, entre ellas, el consumo de agua potable cuando lo requiera, así como para su higiene personal.

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.

217. Por lo demás, en cuanto a lo manifestado por el Estado (supra párr. 213), el Tribunal no cuenta con elementos suficientes que le permitan determinar si esta práctica se utilizaba como método de castigo hacia la población reclusa.

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.

ATENCIÓN DE MÉDICO SIN VÍNCULOS CON AUTORIDADES EN CENTRO PENITENCIARIO, CONSTITUYE SALVAGUARDA CONTRA LA TORTURA DE PRIVADOS DE LIBERTAD

Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218

2) Asistencia médica

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 salvaguarda 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.

223. La Corte encuentra probado, en consecuencia, que los servicios de asistencia médica a los cuales tuvo acceso el señor Vélez Loor no se prestaron de manera oportuna, adecuada y completa, ya que la aparente fractura craneal que presentaba permaneció sin atención médica especializada ni medicación adecuada y tampoco fue debidamente tratada.

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.

Obligación de investigar en relación con posible tortura

ANTE DENUNCIA O FUNDAMENTO PARA CREER QUE ACONTECIÓ ACTO DE TORTURA, SURGE OBLIGACIÓN Y NO “FACULTAD DISCRECIONAL” ESTATAL, DE INVESTIGAR

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.

234. La Corte observa que, tras ser deportado a la República de Ecuador (*supra* párr. 95), el señor Vélez Loor denunció ante organismos estatales de su país haber sido objeto de actos de torturas y malos tratos tanto en la Cárcel Pública de La Palma como en el Centro Penitenciario La Joyita. Específicamente, dirigió una comunicación a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional del Ecuador el 15 de septiembre de 2003 y a la Defensoría del Pueblo en Ecuador el 10 de noviembre de 2003.

235. Posteriormente, según afirma el Estado, el 24 de enero de 2004 fue presentado ante la Embajada de Panamá en Ecuador un escrito elaborado por quien manifestó ser apoderado legal del

señor Vélez Loor, al cual se adjuntó la queja que habría sido presentada ante la Defensoría del Pueblo de Ecuador (*supra* párr. 234). Las partes coinciden en que esta fue la primera vez que se dio noticia a las autoridades del Estado de Panamá sobre los alegados actos de tortura y malos tratos. De igual forma, el 15 de septiembre de 2004 el señor Vélez Loor puso en conocimiento de la Cancillería de la República de Panamá los hechos ocurridos. La Corte ha constatado que en ambos escritos se dio noticia al Estado panameño sobre los alegados actos de tortura y malos tratos ocurridos en Panamá, tanto durante su detención en el Darién, como mientras estuvo recluido en la Cárcel Pública de La Palma y en el Centro Penitenciario La Joyita. Posteriormente, el 7 y 24 de octubre de 2004 el señor Vélez Loor envió a la Dirección General de Política Exterior – Asuntos Jurídicos y Tratados de Panamá dos correos electrónicos.

237. De la prueba se desprende que, con posterioridad a la recepción de la queja en la Embajada de Panamá (*supra* párr. 235), el 27 de enero de 2004 se remitió dicho escrito al Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá y el 10 de febrero de 2004 la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores informó a la Embajada que se había solicitado información a la Policía Nacional y a la Dirección Nacional de Migración de Panamá, sobre “si en efecto tuvo lugar en [Panamá] la detención y posterior deportación del señor Vélez Loor”. En respuesta, el 17 de febrero y 30 de marzo de 2004 la Dirección Nacional de Migración y la Policía Nacional informaron, respectivamente, la situación migratoria del señor Vélez Loor en Panamá sin hacer referencia a los actos de tortura y malos tratos denunciados.

238. En respuesta a la comunicación de 15 de septiembre de 2004, el 27 de septiembre de 2004 la Dirección General de Política Exterior se refirió a otros hechos también expuestos por el señor Vélez, pero sin presentar información relacionada con los supuestos actos de tortura. Asimismo, los días 7 y 24 de octubre de 2004 el señor Vélez Loor envió a la Dirección General de Política Exterior de Panamá correos electrónicos en referencia a la comunicación de 15 de septiembre (*supra* párr. 235). En respuesta, el 17 de noviembre de 2004 la Directora General de Asuntos Jurídicos y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó información al Encargado de Asuntos Consulares de la Embajada de Panamá en el Ecuador, pero sin referirse a los supuestos actos de tortura.

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. En el presente caso, dado que el señor Vélez Loor había interpuesto a través de una tercera persona la queja ante la Embajada de Panamá (*supra* párr. 235) de modo tal que había puesto en conocimiento del Estado los hechos, esto era base suficiente para que surgiera la obligación del Estado de investigarlos de manera pronta e imparcial. Además, como ya ha señalado este Tribunal, aún cuando

los actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes no hayan sido denunciados ante las autoridades competentes por la propia víctima, en todo caso en que existan indicios de su ocurrencia, el Estado deberá iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa que permita determinar la naturaleza y el origen de las lesiones advertidas, identificar a los responsables e iniciar su procesamiento.

241. En el presente caso la Corte observa que las autoridades estatales no procedieron con arreglo a las previsiones debidas, ya que la actuación del Estado únicamente se limitó a verificar la detención y presencia del señor Vélez Loor en Panamá durante la época señalada (*supra* párr. 237). [...]

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.

**SE DEBEN REALIZAR INSPECCIONES PERIÓDICAS EN
CENTROS DE DETENCIÓN Y QUE DETENIDOS CUENTEN
CON “MECANISMOS” PARA HACER VALER SUS RECLAMOS**

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

236. La Corte observa que los escritos referidos fueron presentados por el señor Vélez Loor ante el Estado de Panamá una vez que ya no se encontraba bajo la custodia del mismo. Al respecto, es indispensable notar que la víctima suele abstenerse, por temor, de denunciar los hechos de tortura o maltrato, sobre todo si se encuentra detenida en el mismo recinto donde estos ocurrieron. Dada la situación de vulnerabilidad e indefensión que provocan las instituciones como las cárceles, cuyo interior está completamente fuera del escrutinio público, es importante resaltar la necesidad de que se realicen inspecciones periódicas de los centros de detención, de garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los detenidos, y que éstos cuenten con mecanismos accesibles, adecuados y eficaces para hacer valer sus reclamos y presentar quejas durante su privación de libertad.

**ESTADOS NO PUEDEN ATRIBUIR EL INCUMPLIMIENTO DE
SUS OBLIGACIONES CONVENCIONALES A GESTIONES
INTERNACIONALES PARA TRAMITACIÓN DE PRUEBA**

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

243. En cuanto a los alegatos del Estado sobre la imposibilidad de obtener determinada prueba (*supra* párr. 229), el Tribunal considera que el Estado no puede atribuir la falta de cumplimiento y/o la dilación de sus obligaciones convencionales a las gestiones de coordinación a nivel internacional necesarias para la efectiva tramitación de una medida de prueba, pues corresponde al Estado realizar todas las gestiones concretas y pertinentes para cumplir con esta obligación y, en particular,

adoptar las medidas necesarias para lograr la comparecencia de los testigos y cualquier otra diligencia que pueda contribuir al avance de las investigaciones arbitrando todos los medios disponibles, administrativos, judiciales, diplomáticos o los que fueren pertinentes, a fin de avanzar en la investigación, como así también evacuar las diligencias requeridas a tal efecto. Al respecto, es relevante señalar la importancia de la cooperación de la víctima para poder realizar algunas de las diligencias dispuestas por el órgano a cargo de la investigación.

2.6. (Art. 7) Derecho a la Libertad Personal

Desaparición Forzada

ESTADO ES RESPONSABLE DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD ACONTECIDA EN 1970, DEBIDO A QUE ELLA INICIÓ UNA DESAPARICIÓN FORZADA, QUE ES VIOLACIÓN CONTÍNUA

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.

**ADEMÁS DE ARTÍCULO 7 PUDO ALEGARSE LA CONVENCION
SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y LA CORTE IDH LO
HARÁ EN BASE AL PRINCIPIO *IURA NOVIT CURIA***

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

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.

Personas migrantes

**PERSONA MIGRANTE PRIVADA DE LIBERTAD, DEBE SER
LLEVADA SIN DEMORA ANTE JUEZ O FUNCIONARIO
AUTORIZADO PARA EJERCER FUNCIONES JUDICIALES**

Caso Vélez Loo 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 Loo 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.

109. El tribunal nota que el Decreto Ley 16 de 1960 establecía que el extranjero será puesto a órdenes del Director del Departamento de Migración del Ministerio de Gobierno y Justicia. Según surge de los hechos y la prueba del caso, el señor Vélez Loor, tras su aprehensión en Tupiza, fue “remitido” o puesto a órdenes de la Dirección de Migración y Naturalización de Darién por la Policía Nacional de la zona del Darién a través del oficio No. ZPD/SDIIP 192-02. La Corte entiende que poner a órdenes no necesariamente equivale a poner en presencia del Director de Migración. Ciertamente, como ya ha sido establecido, para satisfacer la exigencia del artículo 7.5 de “ser llevado” sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, el detenido debe comparecer personalmente ante la autoridad competente, la cual debe oír personalmente al detenido y valorar todas las explicaciones que éste le proporcione, para decidir si procede la liberación o el mantenimiento de la privación de libertad.

110. Por otra parte, la Corte observa que, una vez que el señor Vélez Loor fue trasladado al poblado de Metetí se rellenó un formulario de migración denominado de “filiación”, con los datos personales y las razones por las que se encontraba en Panamá. De este acto no se advierte que se haya notificado por escrito al señor Vélez Loor de las alternativas que establecía el referido Decreto Ley, de conformidad con el artículo 58 del mismo, en cuanto a la obligación que tenía de legalizar su permanencia o abandonar el país por sus propios medios, dentro de un término prudencial que no podía ser menor de tres (3) días ni mayor de treinta (30), sin perjuicio de las otras sanciones establecidas. Tampoco se desprende el cargo del funcionario que inscribió el documento y, en consecuencia, si habría valorado todas las explicaciones que el señor Vélez Loor estaba en condiciones de proporcionar a fin de decidir si procedía la liberación o el mantenimiento de la

privación de libertad o si tenía propiamente la facultad de decidir sobre la continuidad de la detención o su puesta en libertad.

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.

MERO LISTADO DE NORMAS NO SATISFACE REQUISITO DE MOTIVACIÓN QUE PERMITA EVALUAR SI DETENCIÓN DE PERSONA MIGRANTE ES COMPATIBLE CON CONVENCIÓN

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

114. El Tribunal observa que en la orden de detención 1430 (*supra* párr. 93) se menciona que el señor Vélez Loor había sido puesto a órdenes de la Dirección Nacional de Migración “[p]or haber sido detenido toda vez que el mismo no porta[ba] sus documentos legales para permanecer en el territorio nacional y tener impedimento de entrada al territorio nacional”. Con base en estas consideraciones es que se resuelve ordenar la detención “por razón de encontrarse ilegal y razones de seguridad y orden público, en el territorio nacional a fin de que le sean aplicadas cualesquiera de las medidas establecidas en el Decreto Ley No. 16 de 1960”.

115. La Corte verifica que la autoridad migratoria que emitió la referida orden de detención, y que estaba autorizada para ello, listó como fundamento jurídico para establecer la procedencia de dicha medida varios artículos del Decreto Ley No. 16. [...]

116. Aún cuando la detención se produzca por razones de “seguridad y orden público” (*supra* párr. 114), ésta debe cumplir con todas las garantías del artículo 7 de la Convención. De este modo, no surge en forma clara de la resolución adoptada por la Directora Nacional de Migración cuál era el fundamento jurídico razonado y objetivo sobre la procedencia y necesidad de dicha medida. El mero listado de todas las normas que podrían ser aplicables no satisface el requisito de motivación suficiente que permita evaluar si la medida resulta compatible con la Convención Americana. Al respecto, la Corte ha establecido en su jurisprudencia que son arbitrarias las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la libertad personal, que no se encuentren debidamente fundamentadas.

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.

AUSENCIA DE LÍMITES CLAROS A LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, FAVORECE PROLONGACIÓN INDEBIDA DE DETENCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES

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.

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.

CONTROL DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD (EN ESTE CASO HACIA UNA PERSONA MIGRANTE) DEBE SER JUDICIAL Y NO ADMINISTRATIVA COMO EL DIRECTOR DE MIGRACIÓN

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.

**NO SE DEMOSTRÓ EFECTIVIDAD DE RECURSOS COMO EL
DE PROTECCIÓN DE DDHH Y HÁBEAS CORPUS, POR TANTO,
SE VIOLÓ ARTÍCULO 7.6, DE CONTENIDO JURÍDICO PROPIO**

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

c) Recursos efectivos para cuestionar la legalidad de la detención

[...]

123. A este respecto, la Corte recuerda que los artículos 7.6, 8.2.h y 25 de la Convención abarcan diferentes ámbitos de protección. En este acápite, el Tribunal analizará si el Estado otorgó al señor Vélez Loor la posibilidad de recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decidiera, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y, si fueran ilegales, ordenara su libertad, conforme el artículo 7.6 de la Convención. Además, la Corte observa que si bien la Comisión alegó la violación del artículo 7.6 de la Convención de manera independiente, las representantes solicitaron que se declarara la violación de dicha norma en conjunto con el artículo 25 de la Convención por estos mismos hechos. En razón de que el artículo 7.6 de la Convención tiene un contenido jurídico propio y el principio de efectividad (*effet utile*) es transversal a la protección debida de todos los derechos reconocidos en ese instrumento, el Tribunal considera innecesario analizar aquella disposición en relación con el artículo 25 de la Convención. [...]

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.

2.7. (Art. 8) Debido Proceso (Garantías Judiciales)

Lineamientos del Debido Proceso

EL ARTÍCULO 8 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS CONSAGRA LOS LINEAMIENTOS DEL DEBIDO PROCESO LEGAL

Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218.

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. [...]

Debido proceso en la esfera administrativa

CUALQUIER ACTUACIÓN U OMISIÓN DE LOS ÓRGANOS ESTATALES DENTRO DE UN PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEBE RESPETAR EL DEBIDO PROCESO

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

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.

124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

**LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA TIENE LÍMITES
INFRANQUEABLES, INCLUYENDO DERECHOS HUMANOS
COMO LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO**

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

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.

**OBTENCIÓN DE GARANTÍAS PARA DECISIONES JUSTAS, ES
UN DERECHO HUMANO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO
ESTÁ EXCLUIDA DE CUMPLIR TAL DEBER**

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

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.

**ESTADOS NO PUEDEN ALEGAR INAPLICACIÓN DEL DEBIDO
PROCESO EN LOS DISCIPLINARIOS**

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

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

**DECISIONES DE AUTORIDADES “AFECTARON DERECHOS DE
LOS TRABAJADORES” CUANDO DEBIERON CUMPLIR CON
EL ARTÍCULO 8 DE LA CONVENCIÓN**

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

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.

**NO PUEDE LA ADMINISTRACIÓN DICTAR ACTOS
ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS SIN OTORGAR LAS
GARANTÍAS DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 8**

Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218.

142. [...] 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.

Debido proceso en las esferas Legislativa y Judicial

**AUTORIDAD PÚBLICA (INCLUYENDO LEGISLATIVA O
JUDICIAL) CUYAS DECISIONES PUEDAN AFECTAR
DERECHOS, DEBE RESPETAR EL DEBIDO PROCESO LEGAL**

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

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.

Debido proceso y cualquier órgano del Estado

TODO ESTADO ES INTERNACIONALMENTE RESPONSABLE POR ACTOS U OMISIONES, DE CUALESQUIERA DE SUS PODERES, QUE VULNEREN DERECHOS CONVENCIONALES

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

139. Corresponde al Tribunal, con base en los hechos anteriormente descritos, proceder a analizar las posibles violaciones de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento.

140. Este Tribunal ha reconocido en casos anteriores que un principio básico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos indica que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos que vulneren derechos internacionalmente protegidos, según el artículo 1.1 de la Convención Americana. Además, los artículos 8 y 25 de la Convención concretan, con referencia a las actuaciones y omisiones de los órganos judiciales internos, los alcances del mencionado principio de generación de responsabilidad por los actos de cualquiera de los órganos del Estado.

Debido proceso en la esfera penal

ESTADO INCUMPLIÓ CON SU DEBER DE “MOTIVAR” LA DECISIÓN, VIOLANDO CON ELLO LAS DEBIDAS GARANTÍAS ORDENADAS EN EL ARTÍCULO 8.1 DE LA CONVENCIÓN

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

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.

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.

IMPEDIMENTO DE VÍCTIMA DE ACCEDER A EXPEDIENTE NO SE DESPRENDE DE LA DEMANDA ANTE LA COMISIÓN IDH, POR LO QUE NO FUE EXAMINADO POR LA CORTE IDH

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.

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

[...]

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

158. La Comisión Interamericana no alegó la violación al derecho a las garantías judiciales previsto en el artículo 8 de la Convención Americana, en el marco de la querrela por delitos contra el honor interpuesta en contra del señor Tristán Donoso.

159. Sin embargo, los representantes alegaron que durante la etapa investigativa del proceso criminal seguido contra el señor Tristán Donoso se le impidió el pleno ejercicio de su derecho de defensa: a) por no reconocerse, en detrimento de la legislación panameña, su condición de parte en dicho procedimiento y consiguientemente restringir su acceso al expediente del proceso, [...] Finalmente, argumentaron que la sentencia del Segundo Tribunal Superior de Justicia “violentó el principio de presunción de inocencia, condenando al señor Tristán [Donoso] sin que el acusador hubiese demostrado que él actuó con la intención de imputar falsamente un delito al querellante, es decir presumió su culpabilidad”. En conclusión, los representantes alegaron que el proceso penal contra el señor Tristán Donoso se caracterizó por la presencia de faltas graves que violaron sus garantías judiciales, particularmente su derecho a la defensa, a una investigación realizada por una autoridad independiente e imparcial y a la presunción de inocencia, ocasionando, por tanto, el incumplimiento de las disposiciones de los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

160. El Estado afirmó que el proceso iniciado contra el señor Tristán Donoso “se realiz[ó] con las debidas garantías para [el imputado y el denunciante], fu[e] fallad[o] dentro de un plazo razonable, y conocid[o] por tribunales competentes, independientes e imparciales”. El denunciante y el imputado del proceso “tuvieron a su alcance y pudieron ejercitar los recursos puestos por la Ley para buscar la tutela de los derechos que consideraban conculcados”.

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.

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.

**SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA DE FISCALES NO
CONLLEVA, EN SÍ MISMA, A UNA VIOLACIÓN AL DERECHO
AL DEBIDO PROCESO ESTABLECIDO EN LA CONVENCION**

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

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

conlleve, 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.

EL DERECHO A LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA ES NECESARIA ANTE DECISIONES QUE IMPLIQUEN DEPORTACIÓN, EXPULSIÓN O PRIVACIÓN DE LIBERTAD

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

132. En este contexto, es de resaltar la importancia de la asistencia letrada en casos como el presente, en que se trata de una persona extranjera, que puede no conocer el sistema legal del país y que se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad al encontrarse privada de libertad, lo cual requiere que el Estado receptor tome en cuenta las particularidades de su situación, para que goce de un acceso efectivo a la justicia en términos igualitarios. Así, el Tribunal estima que la asistencia debe ser ejercida por un profesional del Derecho para poder satisfacer los requisitos de una defensa técnica a través de la cual se asesore a la persona sometida a proceso, *inter alia*, sobre

la posibilidad de ejercer recursos contra actos que afecten derechos. Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona o la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos, la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.

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.

147. En consecuencia, el Tribunal considera que el hecho de no haber posibilitado el derecho de defensa ante la instancia administrativa que resolvió la aplicación de la sanción privativa de libertad impacta en todo el proceso y trasciende la decisión de 6 de diciembre de 2002 en razón de que el proceso administrativo sancionatorio es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos que se interpongan contra la decisión adoptada.

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.

ASISTENCIA LETRADA SUMINISTRADA POR EL ESTADO NO PUEDE SER CONFUNDIDA CON LA ACTIVIDAD QUE REALIZA LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

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

133. Sin perjuicio de las facultades que posee la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, la Corte considera que la actuación que dicha institución pueda realizar, en virtud de una queja o denuncia que se realice en contra de una autoridad encargada de la administración pública, es claramente distinta con la obligación estatal de proporcionar una defensa adecuada a quien no pudiera defenderse por sí mismo o nombrar defensor particular. Por tanto, el ámbito o espectro de actuación no satisface la garantía de un defensor proporcionado por el Estado que, en principio y para efectos convencionales, debe ejercer asistencia y representación legal amplia, desde las primeras etapas del procedimiento, ya que de lo contrario la asistencia legal carece de idoneidad por su falta de oportunidad. En especial, la Corte resalta que la asistencia letrada suministrada por el Estado no puede ser confundida con la actividad que en el marco de sus funciones realiza la Defensoría del Pueblo. En efecto, ambas pueden complementarse, pero para efectos convencionales están claramente diferenciadas.

134. Además es de resaltar que, mientras duró su detención en la Cárcel Pública de La Palma, el señor Vélez Loor no tuvo acceso a la Defensoría del Pueblo, pues a la época de los hechos esta institución no contaba con oficinas en aquella región de frontera. Según consta, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento del caso del señor Vélez Loor recién entre mayo y junio de 2003 en una de sus visitas al centro penitenciario La Joyita.

135. Respecto a los mecanismos de cooperación entre la Defensoría del Pueblo de Ecuador y la Defensoría del Pueblo de Panamá, la Corte observa que el Estado no lo sustentó ni acompañó prueba que permita a la Corte pronunciarse al respecto, además de no ser la vía idónea para satisfacer la garantía convencional (*supra* párr. 133).

ASISTENCIA QUE PUEDAN PRESTAR ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES, NO SUSTITUYE OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE BRINDAR ASISTENCIA LEGAL GRATUITA

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

136. En lo que se refiere al alegado acceso directo que podrían tener los propios privados de libertad al patrocinio legal gratuito que brinda en Panamá el Instituto de Defensa de Oficio, del acervo probatorio del presente caso no consta que se haya informado al señor Vélez Loor sobre esta posibilidad ni que tuviera acceso comprobado al patrocinio legal gratuito del Instituto de Defensa de Oficio ni de otro medio de asistencia legal gratuita proporcionado por el Estado. Además, de la prueba presentada en este caso se desprende que para la época de la detención del señor Vélez Loor la Dirección Nacional de Migración no contaba con defensores de oficio para aquellas personas que carecían de los medios económicos para poder asumir una defensa legal.

137. De otra parte, en su declaración Carlos Benigno González Gómez indicó que, en la época de los hechos, “[l]a persona se mantenía detenida en las instalaciones de la [Dirección Nacional de Migración] en la Ciudad de Panamá, donde había una permanente presencia de organizaciones no gubernamentales que prestaban asistencia legal a migrantes detenidos [...] Estas organizaciones tenían pleno acceso a todos los detenidos en las instalaciones de la [referida Dirección]”. Al respecto, la Corte observa que el señor Vélez Loor no permaneció detenido en las instalaciones de la Dirección Nacional de Migración en la Ciudad de Panamá, ya que durante el tiempo que duró su privación de libertad estuvo bajo la custodia del Estado en centros penitenciarios. Además, la Corte nota que la asistencia que puedan prestar las organizaciones no gubernamentales no sustituye la obligación del Estado de brindar asistencia legal gratuita (*infra* párr. 146).

Debido proceso y políticas migratorias

EL DERECHO INTERNACIONAL HA DESARROLLADO LÍMITES A LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS QUE IMPONEN UN APEGO ESTRICTO AL DEBIDO PROCESO

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

VIII-1

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL, GARANTÍAS JUDICIALES, PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y PROTECCIÓN JUDICIAL EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y EL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO

91. Una vez establecido el alcance del reconocimiento parcial de responsabilidad realizado por el Estado (*supra* Capítulo VI), el Tribunal procede a evaluar los aspectos sobre los cuales subsiste la controversia respecto a los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, de acuerdo a los hechos del presente caso, las pruebas presentadas y los alegatos de las partes.

97. Este Tribunal ya ha manifestado que, en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. En efecto, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes.

98. En este sentido, la Corte ha establecido que de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos, derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. A este respecto, los migrantes indocumentados o en situación irregular han sido identificados como un grupo en situación de vulnerabilidad, pues “son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos” y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y “diferencias en el acceso [...] a los recursos públicos administrados por el Estado [con relación a los nacionales o residentes]”. Evidentemente, esta condición de vulnerabilidad conlleva “una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales)”. Del mismo modo, los prejuicios culturales acerca de los migrantes permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, dificultando la integración de los migrantes a la sociedad. Finalmente, es de notar que las violaciones de derechos humanos cometidas en contra de los migrantes quedan muchas veces en impunidad debido, *inter alia*, a la existencia de factores culturales que justifican estos hechos, a la falta de acceso a las estructuras de poder en una sociedad determinada, y a impedimentos normativos y fácticos que tornan ilusorios un efectivo acceso a la justicia.

99. En aplicación del principio del efecto útil y de las necesidades de protección en casos de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, este Tribunal interpretará y dará contenido a los derechos reconocidos en la Convención, de acuerdo con la evolución del *corpus juris* internacional existente en relación con los derechos humanos de los migrantes, tomando en cuenta que la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar la protección de los derechos humanos de este grupo.

100. Esto no significa que no se pueda iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, sino que al adoptar las medidas que correspondan, los Estados deben respetar sus derechos humanos y garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa. De igual forma, la evolución de este ámbito del derecho internacional ha desarrollado ciertos límites a la aplicación de las políticas migratorias que imponen un apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana, cualquiera que sea la condición jurídica del migrante.

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.

**A FALTA DE REGLAMENTACIÓN DE DECRETO LEY, ERA
NECESARIO RECURRIR A NORMAS SUPLETORIAS, PERO SE
VIOLARON GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO LEGAL**

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

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.

144. Es un hecho reconocido que, dado que no existía una reglamentación específica del Decreto Ley 16 de 1960, la sustanciación del mismo se realizaba a través del procedimiento establecido en la Ley 38 de 2000, relativa a los procedimientos administrativos en general. Es decir, era necesario recurrir a normas supletorias. En este sentido, el procedimiento que concluyó con el acto administrativo sancionatorio que privó de la libertad al señor Vélez Loor no sólo se decidió sin que la parte fuese oída (*supra* párr. 60), sino que no brindaba la posibilidad de ejercer el derecho de defensa, de audiencia ni del contradictorio, como parte de las garantías del debido proceso legal, colocando al migrante retenido al total arbitrio del poder sancionatorio de la Dirección Nacional de Migración. En efecto, el Estado “accept[ó] responsabilidad [dado] que no existió una comunicación formal escrita, y detallada al inculpado sobre la acusación formulada en su contra; no se concedió al señor Vélez el tiempo ni los medios adecuados para la preparación de su defensa; el señor Vélez no fue asistido por

un defensor, ni se le permitió su derecho a defensa durante la sustanciación del proceso administrativo que resulto en la privación de su libertad”.

145. Además, la Corte ha sostenido que el derecho a la defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo. Los literales d) y e) del artículo 8.2 establecen el derecho del inculpado de *defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección* y que, si no lo hiciere, tiene el *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna*. A este respecto, y en relación con procedimientos que no se refieren a la materia penal, el Tribunal ha señalado previamente que “las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso”.

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.

147. En consecuencia, el Tribunal considera que el hecho de no haber posibilitado el derecho de defensa ante la instancia administrativa que resolvió la aplicación de la sanción privativa de libertad impacta en todo el proceso y trasciende la decisión de 6 de diciembre de 2002 en razón de que el proceso administrativo sancionatorio es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos que se interpongan contra la decisión adoptada.

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.

Debido proceso y derecho a asistencia consular

ESTADO INCUMPLE DERECHO A LA ASISTENCIA CONSULAR EN CASO RELATIVO A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE PERSONA NO NACIONAL DEL PAÍS QUE LE DETIENE

Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218.

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 *LaGrand* 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.

152. La Corte observa que los extranjeros detenidos en un medio social y jurídico diferente de los suyos, y muchas veces con un idioma que desconocen, experimentan una condición de particular vulnerabilidad, que el derecho a la información sobre la asistencia consular, enmarcado en el universo conceptual de los derechos humanos, busca remediar de modo tal de asegurar que la persona extranjera detenida disfrute de un verdadero acceso a la justicia, se beneficie de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas, y goce de condiciones de detención compatibles con el respeto debido a la dignidad de las personas. Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses.

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 haya 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.

155. El Tribunal pasa, seguidamente, a determinar si el Estado informó al señor Vélez Loor del derecho que le asistía. Del expediente obrante ante la Corte no se desprende elemento probatorio alguno que demuestre que el Estado haya notificado al señor Vélez Loor, como detenido extranjero, su derecho a comunicarse con un funcionario consular de su país, a fin de procurar la asistencia reconocida en el artículo 36.1.b de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. La Corte considera que correspondía al Estado demostrar que en el presente caso cumplió con la obligación de notificar al señor Vélez Loor el derecho a la asistencia consular que asiste a todo extranjero detenido y no sólo a la Embajada de Ecuador. Sobre esto, es importante resaltar que la Convención de Viena pone la decisión de ser o no visitado por el funcionario consular en manos del detenido.

156. Ahora bien, todas las partes coinciden en que en algún momento se informó a las autoridades consulares de Ecuador que el señor Vélez Loor se encontraba bajo custodia del Estado panameño (*supra* párrs. 149 y 150), pero subsiste la controversia respecto de cuándo fue la fecha en que fue hecha esta notificación al consulado. La prueba proporcionada no ha sido conteste en cuanto a la fecha y el modo en que se puso en conocimiento del Consulado del Ecuador en Panamá que el señor Vélez Loor se encontraba bajo la custodia estatal. Lo cierto es que al 5 de diciembre de 2002 la misión consular ecuatoriana ya había iniciado gestiones para obtener la deportación del señor Vélez Loor. Al respecto, el señor Vélez Loor declaró que durante el tiempo que estuvo recluido en la Cárcel Pública de La Palma se entrevistó con funcionarios de inmigración, sin embargo, manifestó que “nunca tuv[er] conocimiento” de las gestiones que estaba realizando en diciembre de 2002 el Consulado ecuatoriano en su favor. Asimismo, refirió que “nunca sup[er] cómo sucede la deportación” y que “no s[abe] cuáles hayan sido las gestiones”.

157. Es pertinente recordar que el derecho de un detenido extranjero a solicitar la ayuda del consulado de su país ha sido considerado como un componente de las “garantías mínimas para brindar a los extranjeros la oportunidad de preparar adecuadamente su defensa”. Es así que la Corte ha destacado varios actos relacionados con la defensa en los que el cónsul puede asistir al detenido (*supra* párr. 154) y su importancia para garantizar el cumplimiento del derecho a “ser asistido por un defensor” bajo el artículo 8.2.d) de la Convención. De modo tal que “[l]a inobservancia u obstrucción de[l] derecho [del detenido] a la información afecta las garantías judiciales”, y puede resultar en una violación de las mismas.

158. En cuanto al acceso efectivo a la comunicación consular, la Convención de Viena dispone que al detenido se le debe permitir: 1) comunicarse libremente con los funcionarios consulares; y 2) recibir visitas de ellos. Según este instrumento, “los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado [y] a organizar su defensa ante los tribunales”. Es decir, el Estado receptor no debe obstruir la actuación del funcionario consular de brindar servicios legales al detenido. Asimismo, el detenido tiene el derecho a la asistencia misma, lo cual impone al Estado del cual el detenido es nacional el deber de proteger los derechos de sus nacionales en el extranjero brindando protección consular. Las visitas de los funcionarios consulares deberían ser con miras a proveer la “protección de los intereses” del detenido nacional, particularmente los asociados con “su defensa ante los tribunales”. De esta manera, el derecho a la visita consular presenta un potencial para garantizar y dar efectividad a los derechos a la libertad personal, la integridad personal y la defensa.

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.

Debido proceso y derecho a recurrir

DERECHO A IMPUGNAR FALLO BUSCA PROTEGER DERECHO A LA DEFENSA, Y ES INADMISIBLE LA FALTA DE NOTIFICACIÓN QUE IMPIDE LA POSIBILIDAD DE RECURRIR

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

173. La Comisión argumentó, en primer lugar, que de conformidad con la ley de migración vigente al momento de los hechos, “no existía el derecho a apelar ante un órgano judicial que ofreciera garantías de independencia e imparcialidad”; en segundo lugar, que “la sanción penal fue impuesta a través de un acto administrativo”, que en Panamá “tiene una presunción de legalidad y sólo puede ser impugnado judicialmente después de agotar una serie de recursos administrativos y por causales suficientes que logren desvirtuar la mencionada presunción”; en tercer lugar, que los recursos señalados por el Estado “no pueden considerarse adecuados para obtener la revisión integral de una sanción penal como la impuesta a la [presunta] víctima, y finalmente, que por la falta de notificación y asistencia legal los recursos no estaban al alcance del señor Vélez Loor”.

174. Las representantes indicaron que “la legislación panameña vigente al momento de los hechos, no preveía la posibilidad de que la decisión del Director General de Migración fuera revisada en segunda instancia por un juez o tribunal”. Asimismo, señalaron que la presunta víctima tampoco tuvo un acceso efectivo a los recursos establecidos en la Ley No. 16 de 1960, al “no exist[ir] constancia de que la resolución por la que se condenó al señor Jesús Vélez Loor [se le] notifica[ra] formalmente”, además de que “[é]sta no se encontraba fundamentada, lo que le impidió cuestionar su validez”.

177. Según lo alegado por la Comisión y las representantes, la controversia subsiste respecto a si el Estado respetó y garantizó el derecho a recurrir ante un juez o tribunal superior la sanción establecida mediante resolución 7306, de conformidad con los artículos 8.2.h y 25 de la Convención Americana.

178. Al respecto, la Corte considera que los hechos de este caso se circunscriben al campo de aplicación del artículo 8.2.h de la Convención, que consagra un tipo específico de recurso que debe ofrecerse a toda persona sancionada con una medida privativa de libertad, como garantía de su derecho a la defensa, y estima que no se está en el supuesto de aplicación del artículo 25.1 de dicho tratado. La indefensión del señor Vélez Loor se debió a la imposibilidad de recurrir del fallo sancionatorio, hipótesis abarcada por el artículo 8.2.h en mención.

179. La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que el derecho a impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable. La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio o sancionatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. En este sentido, el derecho a recurrir del fallo, reconocido por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y emitió el fallo condenatorio o sancionatorio, ante el que la persona afectada tenga o pueda tener acceso. Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Sobre este punto, si bien los Estados tienen cierta discrecionalidad para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho a recurrir del fallo. La posibilidad de “recurrir del fallo” debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho.

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 Loo, 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 Loo 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.

Debido proceso y “plazo razonable”

DEMORA PROLONGADA PUEDE LLEGAR A CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES

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

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.

TRES ELEMENTOS PARA DETERMINAR LA RAZONABILIDAD DEL PLAZO O DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

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

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.

TIEMPO TRANSCURRIDO SOBREPASA EXCESIVAMENTE EL PLAZO QUE PUEDA CONSIDERARSE RAZONABLE PARA QUE EL ESTADO FINALICE UN PROCESO PENAL

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

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.

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. [...]

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. Cabe señalar que el contexto político en el que se dieron los hechos apuntaba a la participación de miembros del grupo conocido como el G2. La Comisión de la Verdad de Panamá, por ejemplo, da cuenta en su informe de que en el mes de diciembre de 1999, un testigo confió a un periodista haber permanecido encerrado con Heliodoro Portugal en una casa cuya dirección desconocía, pero que sospechaba como cercana a la “Casa de Miraflores”, presunto centro clandestino de interrogatorios y torturas durante los primeros años de la dictadura militar. El testigo relató que en la habitación contigua a aquella en que se encontraba detenido, tenían prisionero a un señor al que escuchó decir durante los interrogatorios que su nombre era Heliodoro Portugal, a quien interrogaban y torturaban preguntándole si conocía a Floyd Britton, dirigente de la oposición (*supra* párr. 87). Lo anterior indica que existían otras personas que también se encontraban presuntamente desaparecidas por acciones u omisiones de agentes estatales, desde la misma época en que el señor Portugal fue detenido. 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.

**AFECTACIÓN DE PERSONA INVOLUCRADA EN PROCESO,
CONSTITUYE OTRO ELEMENTO ADICIONAL PARA
DETERMINAR LA RAZONABILIDAD DEL PLAZO**

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)

180. Con respecto a los procesos administrativos de solicitud de lanzamiento y los procesos penales en los cuales no consta que hubiese habido una decisión definitiva, la Corte reitera que la falta de razonabilidad en el plazo para el desarrollo de una investigación o de un procedimiento constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. De manera consistente este Tribunal ha tomado en cuenta cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: i) complejidad del asunto; ii) actividad procesal del interesado; iii) conducta de las autoridades judiciales, y iv) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. En cuanto a este último elemento, la Corte reitera que, para determinar la razonabilidad del plazo se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. En este sentido, este Tribunal ha establecido que si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve.

DURACIÓN DE PROCESOS SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS NO ES COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO DE PLAZO RAZONABLE ESTABLECIDO EN LA CONVENCIÓN AMERICANA

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)

181. En lo que concierne al primer elemento, la Corte nota que los referidos procesos no involucraban aspectos o debates jurídicos que puedan justificar un retardo de varios años en razón de la complejidad del asunto. En cuanto a la actividad de los interesados, el tribunal no tiene elementos para inferir que los mismos hubiesen dejado de darle impulso a los procesos o que hubiesen obstaculizado el desarrollo de los mismos.

182. En relación con la conducta de las autoridades en el proceso administrativo de solicitud de lanzamiento, surge del acervo probatorio que las mismas no desarrollaron las actividades procesales y de investigación de forma pronta y diligente. Por el contrario, consta en el análisis de esos procesos que durante un período de 6 años aproximadamente desde que fue interpuesta la solicitud no habían sido nombrados ni especificadas las autoridades estatales que eran competentes para conocer sobre la misma y que por tanto, durante esas etapas, no era posible que pudiesen ser decretados los lanzamientos solicitados por los accionantes.

183. En cuanto a la conducta de las autoridades en el contexto de los tres procesos penales referidos (*supra* párr. 177), este Tribunal considera que fueron abiertas la investigaciones y que se realizaron algunas diligencias en el marco de las mismas, a pesar de lo cual no consta que hasta las fecha, a 3, 6 y 7 años respectivamente desde el momento en que fueron planteadas las denuncias, las mismas hubiesen culminado en decisiones definitivas por parte de los órganos judiciales ni tampoco de los órganos de investigación.

184. Por último, en el presente caso no se cuenta con elementos suficientes como para analizar el impacto de la demora en los procesos penales referidos, ni sobre el proceso para la obtención de una solución a los reclamos para el lanzamiento de los ocupantes y/o invasores de los territorios de las comunidades y su consecuencia en la valoración de la razonabilidad del plazo. Tampoco fueron presentados elementos que expliquen los motivos por los cuales se le debería haber dado una especial celeridad a esos procesos.

185. Consecuentemente, el Tribunal concluye que la duración de los procedimientos penales i) por delito de asociación ilícita para delinquir, usurpación, daño a la propiedad, enriquecimiento ilícito, delito ecológico y otros delitos conexos, y ii) por delitos contra el ambiente seguido ante la Undécima Fiscalía del Primer Circuito Judicial, para los cuales no se cuenta con una resolución definitiva desde hace aproximadamente 6 y 7 años respectivamente no es compatible con el principio del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Por último en relación con la duración del proceso administrativo de solicitud de lanzamiento el Tribunal concluye que la duración de aproximadamente 10 años desde la interposición de la denuncia hasta la orden de lanzamiento emitida en 2012, no es compatible con el principio del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

186. En cuanto a la duración de tres años en el proceso penal iniciado ante la Sub-Dirección de Investigación Judicial de la Agencia de Chepo el 16 de agosto de 2011, la Corte considera que el

mismo es compatible con el principio del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención.

187. Por tanto, la Corte encuentra que el Estado es responsable por la violación al derecho contenido en el artículo 8.1 de la Convención Americana en relación con 1.1 del mismo instrumento en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y sus miembros con respecto a los dos procesos penales y el proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales referidos en los párrafos 97 y 99.

2.8. (Art. 8) Debido Proceso y (Art. 25) Tutela Judicial Efectiva

TRIBUNALES QUE TRAMITARON AMPAROS, INCONSTITUCIONALIDADES Y CONTENCIOSOS, NO OBSERVARON EL “DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO”

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 “párrafo” 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.

**LA CORTE IDH PUEDE EXAMINAR “PROCESOS INTERNOS”
PARA DETERMINAR SI SE HA INCURRIDO EN VIOLACIONES
A LOS ARTÍCULOS 8.1 Y 25.1 DE LA CONVENCION**

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.

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.

DERECHO A RECURRIR ANTE JUEZ O TRIBUNAL SUPERIOR SE CIRCUNSCRIBE AL ARTÍCULO 8.2.h DE LA CONVENCIÓN Y NO INVOLUCRA EL ARTÍCULO 25.1 DE DICHO TRATADO

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

177. Según lo alegado por la Comisión y las representantes, la controversia subsiste respecto a si el Estado respetó y garantizó el derecho a recurrir ante un juez o tribunal superior la sanción establecida mediante resolución 7306, de conformidad con los artículos 8.2.h y 25 de la Convención Americana.

178. Al respecto, la Corte considera que los hechos de este caso se circunscriben al campo de aplicación del artículo 8.2.h de la Convención, que consagra un tipo específico de recurso que debe ofrecerse a toda persona sancionada con una medida privativa de libertad, como garantía de su derecho a la defensa, y estima que no se está en el supuesto de aplicación del artículo 25.1 de dicho tratado. La indefensión del señor Vélez Loor se debió a la imposibilidad de recurrir del fallo sancionatorio, hipótesis abarcada por el artículo 8.2.h en mención.

DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A MECANISMOS ADMINISTRATIVOS EFECTIVOS Y EXPEDITOS PARA PROTEGER SUS DERECHOS SOBRE TERRITORIOS

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)

VII-2

**LOS PROCEDIMIENTOS PARA ACCEDER A LA PROPIEDAD DEL TERRITORIO INDÍGENA Y PARA SU PROTECCIÓN FRENTE A TERCEROS Y EL DEBER DE ADECUAR EL DERECHO INTERNO
(Artículos 8.1, 25 y 2 en relación con 1.1 de la Convención)**

A. La alegada falta de efectividad de los procedimientos para acceder a la propiedad del territorio indígena y para su protección frente a terceros (Artículo 8.1 y 25 en relación con 1.1 de la Convención)

A.1. Argumentos de la Comisión y de las partes

161. La Comisión señaló que el Estado había violado los derechos contenidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Alto Bayano, y sus miembros, por los siguientes motivos: a) las diferentes solicitudes de demarcación y titulación presentadas ante varias autoridades panameñas por los representantes de las referidas comunidades no resultaron efectivos por cierto período de tiempo con respecto al pueblo Kuna, y hasta la actualidad con respecto a la comunidad Ipetí Emberá que permanece sin un reconocimiento formal de su territorio; b) las presuntas víctimas presentaron recursos administrativos e interpusieron denuncias penales con el objetivo de obtener la protección de sus territorios y recursos naturales sin que los mismos resultaran efectivos, y c) el Estado se abstuvo de emprender acciones efectivas para prevenir la invasión y deforestación ilegal del territorio indígena, así como para proteger efectivamente el territorio y recursos naturales de las presuntas víctimas. Lo anterior a pesar de que las presuntas víctimas lograron la suscripción de numerosos acuerdos con autoridades estatales y la emisión de resoluciones en las que se procuraba el desalojo de las personas no indígenas y el cese de las actividades de tala ilegal. La Comisión consideró que el carácter prolongado y repetitivo de los actos de invasión y deforestación demuestran que los procesos administrativo sancionatorios y penales resultaron insuficientes e inefectivos.

164. El Estado, con respecto a la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008 y el Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010, se refirió a que dicho procedimiento incluye varias fases, incluyendo la apelación ante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. El Estado también indicó que había formalizado congresos, reuniones y concertaciones para la accesibilidad de los grupos vulnerables y que desde el año 2009 se ha suscrito un convenio por el cual se instaló la “Comisión Interinstitucional de Acercamiento a la Justicia Tradicional Indígena y la Justicia Ordinaria” que busca facilitar el acceso al sistema de justicia a todos los grupos indígenas. Asimismo, señaló que la debida protección a los propietarios se evidencia, porque hay corregidores comarcales, la Policía auxilia a las autoridades evitando las invasiones y la Justicia Penal se activa en protección de los afectados. Sin embargo, el Estado indicó que el ejercicio incorrecto del derecho a pedir, o su no ejercicio, a pesar de tener representación idónea, puede frustrar la posibilidad de hacer efectivos los derechos.

A.2. Consideraciones de la Corte

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.

SOLICITUDES DE ADJUDICACIÓN GRATUITA DE PROPIEDAD COLECTIVA DE TIERRAS, POR PUEBLOS INDÍGENAS, NO FUERON ATENDIDAS, EN VIOLACIÓN DE ARTÍCULOS 8 Y 25

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)

A.2.1. Sobre las solicitudes de delimitación, demarcación y titulación

170. Según consta en los hechos probados, por lo menos desde 1990, las presuntas víctimas han realizado gestiones de distinta índole ante autoridades del gobierno nacional, provincial y local, para exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones antes mencionados, solicitar el reconocimiento legal de sus tierras, y la protección de las mismas frente a las incursiones de personas no indígenas (*supra* párrs. 85 y ss.).

171. Con respecto a las comunidades de Ipetí y Piriati, el 27 de octubre de 2009 y en enero de 2011, fueron presentadas solicitudes de adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras otorgadas en compensación ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante las cuales requirieron la titulación colectiva de 3,191 Hectáreas a nombre de la comunidad Ipetí y de 3,754 a nombre de la comunidad Piriati, así como la suspensión de todo trámite de títulos de propiedad o certificación de derechos posesorios de terceros sobre las tierras (*supra* párr. 95). Recientemente se

otorgó el título de propiedad colectiva a la comunidad Piriati Emberá en el año 2014 (*supra* párr. 94). Además, la Corte nota que previo a la solicitud de octubre de 2009, ya habían sido interpuestas por lo menos dos pedidos de adjudicación de los territorios de las Comunidades Piriati-Embera y Ipeti-Emberá a ciertas autoridades gubernamentales. Ninguna de esas solicitudes fue atendida por las autoridades estatales, de lo que resulta una violación de los artículos 8 y 25, en relación con el artículo 1.1 de la Convención.

172. En cuanto al Pueblo Kuna de Madungandí, únicamente consta que realizaron varias gestiones ante autoridades estatales que concluyeron con la aprobación de la ley 24 de 1996 que reconoció la propiedad colectiva de sus territorios y con la demarcación de esta misma propiedad en el año 2000 (*supra* párrs. 71 a 75). Asimismo, no surge de la prueba que fueran presentadas solicitudes ante órganos estatales (sean estos administrativos o judiciales) dirigidas a la delimitación, demarcación y titulación de sus territorios. El análisis sobre la demora en el reconocimiento de su propiedad colectiva fue realizado en las consideraciones de la Corte respecto a la violación del artículo 21 de la Convención en relación con 1.1 y 2 de la misma.

173. Por todo lo anterior, el Tribunal encuentra que el Estado es responsable por la violación a lo establecido en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana en relación con 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de las comunidades indígenas Emberá, y sus miembros, por considerar que los recursos incoados por las presuntas víctimas no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones.

2.9. (Art. 9) Principio de Legalidad y de Irretroactividad

ANÁLISIS DE ARTÍCULO 9 CONLLEVA FUNDAMENTOS DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE IRRETROACTIVIDAD DESFAVORABLE DE UNA NORMA PUNITIVA

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.

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD NO COMPAGINA CON LEY QUE
CONTIENE UN CONCEPTO MUY AMPLIO E IMPRECISO
SOBRE POSIBLES CONDUCTAS ILÍCITAS**

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

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.

**EL ESTADO VIOLÓ LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE
IRRETROACTIVIDAD DEL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCION
AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**

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

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]l 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.”

115. De lo expuesto se deduce claramente, a criterio del Tribunal, que los actos del Estado que derivaron en la destitución de los trabajadores supuestas víctimas del presente caso se hicieron en contravención del principio de legalidad por el que se debe regir la actuación de la administración pública. Por todo ello, la Corte concluye que el Estado violó los principios de legalidad y de irretroactividad consagrados en el artículo 9 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

AÚN CUANDO LOS DEMANDANTES NO ALEGARON LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCION, LA CORTE IDH APLICA EL PRINCIPIO *IURA NOVIT CURIA*

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

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.

**APLICACIÓN DE PENA, DIFERENTE A LA PREVISTA EN LEY,
CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PUES SE BASA
EN INTERPRETACIONES EXTENSIVAS DE LA LEY PENAL**

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

h) Ilegalidad 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”.

185. Como ha sido expuesto, el artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 establecía que “[l]os extranjeros condenados a la deportación que elud[ieran] esta pena, permaneciendo en el país clandestinamente, o la burl[aran] regresando a él, ser[ían] *dedicados a trabajos agrícolas en la Colonia Penal de Coiba*, por dos (2) años, y obligados a salir del país al cumplirse este término”. Al señor Vélez Loor se le impuso “la pena de dos (2) años de prisión en uno de los Centros Penitenciarios del País” al volver a entrar a Panamá luego de una orden de deportación (*supra* párr. 94). Si bien la Corte ya declaró la incompatibilidad de este tipo de medidas con la Convención (*supra* párrs. 161 a 172), la pena impuesta al señor Vélez tampoco se condecía con lo establecido en la legislación interna.

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 esfuerzos 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.

2.10. (Art. 10) Derecho a Indemnización y (Art. 63.1)

ESTADO DEBERÁ CUBRIR SALARIOS CAÍDOS Y DEMÁS DERECHOS LABORALES QUE CORRESPONDAN A TRABAJADORES DESTITUÍDOS

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

XV

APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63.1

Alegatos de la Comisión

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.

2.11. (Art. 11) Protección de la Honra y de la Dignidad

AÚN CUANDO CONVERSACIONES TELEFÓNICAS NO ESTÁN PREVISTAS EN ARTÍCULO 11, SE INCLUYEN EN EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA

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

2) 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.

INJERENCIAS EN LA VIDA PRIVADA DEBEN ESTAR PREVISTAS EN LEY, PERSEGUIR FIN LEGÍTIMO, CUMPLIR CON IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD

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

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.

DEBER DE LOS ESTADOS DE BRINDAR PROTECCIÓN DE LA LEY CONTRA ATAQUES HACIA LA HONRA O REPUTACIÓN

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

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.

**LA FORMA EN QUE SE DIVULGÓ UNA CONVERSACIÓN
TELEFÓNICA NO ESTABA BASADA EN LA LEY, POR LO QUE
SE VIOLARON DERECHOS A LA HONRA Y REPUTACIÓN**

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

2.ii) 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 tuvieron 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.

**NO PUEDE ACREDITARSE VIOLACIÓN DEL DEBER DE
GARANTÍA SOBRE LA VIDA PRIVADA, SIN PRUEBAS DE
SUBORDINACIÓN DE INVESTIGADOR HACIA INVESTIGADO**

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

2.iii) *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”. A criterio de la Comisión ese hecho, aunado a las supuestas omisiones de la investigación mencionada, resultó en la no identificación y sanción de los responsables de la interceptación y grabación referidas. Por consiguiente, al no garantizar el derecho a la vida privada y a la honra, previsto en el artículo 11.2 de la Convención, el Estado incumplió la obligación general prevista en el artículo 1.1 del mismo tratado.

85. A su vez, el Estado alegó que el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración son funcionarios de la misma jerarquía y que “[a]mbos tienen atribuciones propias claramente diferenciadas, y ninguno de ellos se encuentra respecto del otro en una relación de subordinación”.

86. De las normas previstas en la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 y el Código Judicial, vigentes en la época de los hechos, surge que los fiscales inferiores deben acatar y cumplir las disposiciones que dicten sus superiores en el ejercicio de sus atribuciones legales, siempre que sean legítimas y en conformidad con la Constitución y la ley. Los fiscales inferiores están subordinados tanto al Procurador General de la Nación como al Procurador de la Administración.

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).

88. Al respecto, el dictamen pericial rendido por el señor Olmedo Sanjur, el cual no fue controvertido ni objetado por las partes, establece que “[d]e acuerdo al artículo 219 y el artículo 221 de la Constitución [...], el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración tienen igual jerarquía dentro de la organización del Ministerio Público”, [toda vez que] “para ejercer ambos cargos públicos [...] se exigen los mismos requisitos [y ambos agentes] son ‘nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional’ (artículo 200, numeral 2, de la Constitución Política de 1972)”. Si bien el artículo 331 del Código Judicial determina que “[e]l Procurador General de la Nación preside el Ministerio Público y le están subordinados jerárquicamente los demás servidores del ramo”, esa norma siempre fue consistentemente interpretada en el sentido de que no era aplicable al Procurador de la Administración, por razón de que este último no estaba subordinado jerárquicamente al Procurador General conforme al sistema constitucional panameño establecido en 1972”.

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.

2.12. (Art. 11) Honra y (Art. 13) Libertad de Expresión

NECESIDAD DE PROTEGER LA HONRA Y OTROS DERECHOS AFECTADOS POR EJERCICIO ABUSIVO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, IMPLICA UN PROCESO DE ARMONIZACIÓN

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

109. Respecto al contenido de la libertad de expresión, la jurisprudencia de la Corte ha sido constante en señalar que quienes están bajo la protección de la Convención tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás.

110. Sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.

111. Por su parte, el artículo 11 de la Convención establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Esto implica límites a las injerencias de los particulares y del Estado. Por ello, es legítimo que quien se considere afectado en su honor recurra a los medios judiciales que el Estado disponga para su protección.

112. El ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito. La necesidad de proteger los derechos a la honra y a la reputación, así como otros derechos que pudieran verse afectados por un ejercicio abusivo de la libertad de expresión, requiere la debida observancia de los límites fijados a este respecto por la propia Convención.

2.13. (Art. 13) Libertad de Pensamiento y de Expresión

Pluralismo informativo

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN IMPLICA QUE EL ESTADO DEBE
MINIMIZAR LAS RESTRICCIONES A LA CIRCULACIÓN DE
INFORMACIÓN E IMPULSAR EL PLURALISMO INFORMATIVO**

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

113. Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo.

Libertad de expresión y Libertad de prensa

**LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSTITUYE UN
COMPONENTE ESENCIAL DE LA LIBERTAD DE PRENSA LO
QUE NO IMPLICA QUE AMBAS NOCIONES SEAN SINÓNIMAS**

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

114. La Convención Americana garantiza este derecho a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. La libertad de expresión es un componente esencial de la libertad de prensa, sin que por ello sean sinónimos o el ejercicio de la primera esté condicionado a la segunda. El presente caso se trata de un abogado quien reclama la protección del artículo 13 de la Convención.

Funcionarios Públicos

FUNCIONARIOS PÚBLICOS ESTÁN MÁS EXPUESTOS A LA CRÍTICA, LO CUAL SE EXPLICA PORQUE SE HAN EXPUESTO VOLUNTARIAMENTE A UN ESCRUTINIO MÁS EXIGENTE

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

115. Por último, respecto del derecho a la honra, la Corte recuerda que las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático. La Corte ha señalado que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza.

LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, AL IGUAL QUE CUALQUIER PERSONA, ESTÁN AMPARADOS POR LA PROTECCIÓN DEL ARTÍCULO 11 QUE CONSAGRA EL DERECHO A LA HONRA

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

118. La Corte ha señalado que los funcionarios públicos, al igual que cualquier otra persona, están amparados por la protección que les brinda el artículo 11 convencional que consagra el derecho a la honra. [...]

Restricciones

PARA LA APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ULTERIOR POR EL EJERCICIO ABUSIVO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, SE DEBEN CUMPLIR REQUISITOS

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

3) Las restricciones a la libertad de expresión y la aplicación de responsabilidad ulterior en el presente caso

116. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y lo alegado por las partes, la Corte examinará si la medida de responsabilidad ulterior aplicada en el presente caso cumplió con los requisitos mencionados de estar prevista en ley, perseguir un fin legítimo y ser idónea, necesaria y proporcional.

Requisito de finalidad legítima e idoneidad

LA PROTECCIÓN DE LA HONRA Y LA REPUTACIÓN DE TODA PERSONA, ES UN FIN LEGÍTIMO ACORDE CON LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

Finalidad legítima e idoneidad de la medida

118. La Corte ha señalado que los funcionarios públicos, al igual que cualquier otra persona, están amparados por la protección que les brinda el artículo 11 convencional que consagra el derecho a la honra. Por otra parte, el artículo 13.2.a) de la Convención establece que la “reputación de los demás” puede ser motivo para fijar responsabilidades ulteriores en el ejercicio de la libertad de expresión. En consecuencia, la protección de la honra y reputación de toda persona es un fin legítimo acorde con la Convención. Asimismo, el instrumento penal es idóneo porque sirve el fin de salvaguardar, a través de la conminación de pena, el bien jurídico que se quiere proteger, es decir, podría estar en capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo.

Requisito de “necesidad”

NO ES CONTRARIA A LA CONVENCIÓN UNA MEDIDA PENAL PARA LA EXPRESIÓN, PERO SE DEBEN PONDERAR DATOS QUE MUESTREN LA “NECESIDAD” DE USARLA

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

Necesidad de la medida

119. 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

120. La Corte no estima contraria a la Convención cualquier medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones, pero esta posibilidad se debe analizar con especial cautela, ponderando al respecto la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquéllas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales. En todo momento la carga de la prueba debe recaer en quien formula la acusación.

Interés público

FORMA EN QUE FUNCIONARIO REALIZA GESTIONES SOBRE INTERCEPTACIONES TELEFÓNICAS AMPARADAS POR LA LEY, REVISTE CARÁCTER DE INTERÉS PÚBLICO

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

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.

EL PODER JUDICIAL DEBE PONDERAR EL RESPETO A LA REPUTACIÓN, CON EL VALOR DEL DEBATE SOBRE TEMAS DE INTERÉS PÚBLICO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

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”.

**NO ES POSIBLE AFIRMAR QUE EXPRESIÓN ESTUVIESE
DESPROVISTA DE FUNDAMENTO, LO QUE HACE DEL
RECURSO PENAL, UNA VÍA INNECESARIA**

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193

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 [...].

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.

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. [...]

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.

REPARACIÓN CIVIL ELEVADA PUEDE SER TAN O MÁS INTIMIDANTE E INHIBIDOR PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN QUE UNA SANCIÓN PENAL

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

129. [...] 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 inhibitorio 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.

Libertad de Expresión y Personas jurídicas

PERSONAS JURÍDICAS NO SON TITULARES DE DERECHOS CONVENCIONALES PERO, RESTRICCIONES SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PUEDEN AFECTARLAS

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

34. La Corte estima que el principal problema jurídico que fue planteado en la solicitud de opinión consultiva es si las personas jurídicas pueden ser consideradas como titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana y, por tanto, podrían acceder de forma directa al sistema interamericano como presuntas víctimas. Para dar respuesta a este interrogante es imperativo realizar una interpretación del artículo 1.2 de la Convención Americana, el cual establece que:

“1.2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

70. Habiendo empleado en forma simultánea y conjunta los distintos criterios hermenéuticos establecidos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena, la Corte concluye que de una interpretación del artículo 1.2 de la Convención Americana, de buena fe, acorde con el sentido natural de los términos empleados en la Convención (*supra* párrs. 37 a 39) y teniendo en cuenta el contexto (*supra* párrs. 44 a 67) y el objeto y fin de la misma (*supra* párrs. 40 a 43), se desprende con claridad que las personas jurídicas no son titulares de derechos convencionales, por lo que no pueden ser consideradas como presuntas víctimas en el marco de los procesos contenciosos ante el sistema interamericano.

107. Como se indicó anteriormente, este Tribunal ha reiterado que si bien la figura de las personas jurídicas no ha sido reconocida expresamente por la Convención Americana, esto no restringe la posibilidad de que bajo determinados supuestos el individuo que ejerza sus derechos a través de ellas pueda acudir al sistema interamericano para hacer valer sus derechos fundamentales, aun cuando los mismos estén cubiertos por una figura o ficción jurídica creada por el mismo sistema jurídico.

111. A partir de lo expuesto anteriormente, la Corte ha considerado necesario hacer una distinción para efectos de establecer cuáles situaciones podrán ser analizadas por este Tribunal en el marco de la Convención Americana, cuando en los casos se alegue que el derecho ha sido ejercido a través de una persona jurídica. De manera general, ha sostenido que en muchas situaciones, “los derechos y las obligaciones atribuidos a las personas morales se resuelven en derechos y obligaciones de las personas físicas que las constituyen o que actúan en su nombre o representación”. Así, los derechos que las personas jurídicas gozan en sede interna en los Estados Parte de la Convención Americana (*supra* párr. 64), en algunos casos, no les son exclusivos. Por el contrario, el reconocimiento de los derechos a las personas jurídicas puede implicar directa o indirectamente la protección de los derechos humanos de las personas naturales asociadas.

112. En este sentido, para efectos de admitir cuáles de estas situaciones podrán ser analizadas bajo el marco de la Convención Americana, la Corte recuerda que ha examinado la presunta violación de derechos de sujetos en su calidad de accionistas y de trabajadores, en el entendido de que dichas presuntas afectaciones están dentro del alcance de su competencia. Así, por ejemplo, en casos como *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*, *Perozo y otros Vs. Venezuela*, y *Granier y otros Vs. Venezuela*, se realizó dicho análisis respecto a actos que afectaron a las personas jurídicas de las cuales eran socios. Hasta el momento, este Tribunal sólo ha conocido de casos en que el ejercicio del derecho fue realizado a través de personas jurídicas respecto al derecho a la propiedad y al derecho a la libertad de expresión.

115. Igualmente, en jurisprudencia reciente, esta Corte ha analizado el derecho a la libertad de expresión y su materialización a través de una persona jurídica. En el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) contra Venezuela*, el Tribunal sostuvo que los medios de comunicación son, generalmente, asociaciones de personas que se han reunido para ejercer de manera sostenida su libertad de expresión, por lo que es inusual en la actualidad que un medio de comunicación no esté a nombre de una persona jurídica, toda vez que la producción y distribución del bien informativo requieren de una estructura organizativa y financiera que responda a las exigencias de la demanda informativa. De manera semejante, así como las organizaciones sindicales constituyen instrumentos para el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores y los partidos políticos son vehículos para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, los medios de comunicación son mecanismos que sirven al ejercicio del derecho a la libertad de expresión de quienes los utilizan como medio de difusión de sus ideas o informaciones.

116. Asimismo, este Tribunal consideró que la línea editorial de un canal de televisión puede ser considerada como un reflejo de las opiniones políticas de sus directivos y trabajadores en la medida en que estos se involucren y determinen el contenido de la información transmitida. Así, puede entenderse que la postura crítica de un canal es un reflejo de la postura crítica que sostienen sus directivos y trabajadores involucrados en determinar el tipo de información que es transmitida. Lo anterior debido a que, como ya se indicó previamente, los medios de comunicación son en diversas oportunidades los mecanismos mediante los cuales las personas ejercen su derecho a la libertad de expresión, lo cual puede implicar la expresión de contenidos tales como opiniones o posturas políticas.

117. Consecuentemente, este Tribunal indicó que las restricciones a la libertad de expresión frecuentemente se materializan a través de acciones estatales o de particulares que afectan, no solo a la persona jurídica que constituye un medio de comunicación, sino también a la pluralidad de personas naturales, tales como sus accionistas o los periodistas que allí trabajan, que realizan actos de comunicación a través de la misma y cuyos derechos también pueden verse vulnerados. En el

citado caso, la Corte estableció que para determinar si la afectación a la persona jurídica (medio de comunicación en ese caso) había generado un impacto negativo, cierto y sustancial al derecho a la libertad de expresión de las personas naturales, era necesario analizar el papel que cumplían las presuntas víctimas dentro del respectivo medio de comunicación y, en particular, la forma en que contribuían con la misión comunicacional del canal.

118. Como se observa de los dos derechos descritos, la Corte ha realizado un análisis de cada situación para determinar si efectivamente la persona física ejerció su derecho a través de la ficción de la persona jurídica. En primer lugar, este Tribunal ha diferenciado el alcance de los derechos de cada tipo de persona, como lo hizo con la distinción entre el patrimonio de la persona jurídica del patrimonio de sus socios o accionistas. Asimismo, la Corte ha reconocido el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas. En segundo lugar, este Tribunal ha demostrado en casos en concreto el vínculo entre el ejercicio del derecho por parte de la persona física y la forma en que lo realiza a través de la persona jurídica.

119. Al respecto, cabe señalar que, independientemente de la especificidad de cada caso, este Tribunal considera que el ejercicio del derecho a través de una persona jurídica debe involucrar una relación esencial y directa entre la persona natural que requiere protección por parte del sistema interamericano y la persona jurídica a través de la cual se produjo la violación, por cuanto no es suficiente con un simple vínculo entre ambas personas para concluir que efectivamente se están protegiendo los derechos de personas físicas y no de las personas jurídicas. En efecto, se debe probar más allá de la simple participación de la persona natural en las actividades propias de la persona jurídica, de forma que dicha participación se relacione de manera sustancial con los derechos alegados como vulnerados. Además, la Corte, al amparo de lo previsto en el artículo 29.a de la Convención, considera que la mera existencia y acción de la persona jurídica en la que participa la persona natural, presunta víctima de la violación que se alegue, no puede constituir un obstáculo para que le sea sometido, conozca y resuelva el caso correspondiente. De otra manera, se estaría interpretando el artículo 1.2 del mismo texto convencional, como permitiendo “a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”.

120. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte considera que debido a las múltiples formas que pueden surgir de la figura de personas jurídicas, tales como empresas o sociedades comerciales, partidos políticos, asociaciones religiosas u organizaciones no gubernamentales, no es viable establecer una fórmula única que sirva para reconocer la existencia del ejercicio de derechos de personas naturales a través de su participación en una persona jurídica, de manera como lo ha realizado con el derecho a la propiedad y a la libertad de expresión. Por ello, la Corte determinará la manera de probar el vínculo cuando analice la alegada violación de uno de los derechos presuntamente vulnerados en un caso contencioso concreto.

2.14. (Art. 15) Derecho de Reunión

ESTADO NO VIOLÓ DERECHO DE REUNIÓN

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.

2.15. (Art. 16) Libertad de Asociación

ALCANCES DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, EN MATERIA SINDICAL, DE ACUERDO A CRITERIOS DE “NECESIDAD” EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA Y “PROPORCIONALIDAD”

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

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”.

168. La Convención Americana es muy clara al señalar, en el artículo 16, que la libertad de asociación sólo puede estar sujeta a restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad

democrática, y que se establezcan en interés de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral públicas o de los derechos o libertades de los demás.

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.

2.16. (Art. 21) Derecho a la Propiedad Privada

Derecho a la propiedad y tierras indígenas

NOCIONES SOBRE POSESIÓN DE TIERRAS EN PUEBLOS INDÍGENAS NO CORRESPONDEN A CONCEPCIÓN CLÁSICA DE PROPIEDAD, PERO MERECE IGUAL PROTECCIÓN

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 incorporales 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.

EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA, EL ESTADO DEBE DEMARCAR, DELIMITAR Y TITULAR TERRITORIOS DE COMUNIDADES 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)

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.

ESTADO HA VIOLADO DERECHO A LA PROPIEDAD DE PUEBLO INDÍGENA POR DEMORA EN LA DELIMITACIÓN, TITULACIÓN Y DEMARCACIÓN DE PROPIEDAD COLECTIVA

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.

EL ESTADO ACTUÓ CONTRA SUS OBLIGACIONES AL OTORGAR TÍTULO PRIVADO DE PROPIEDAD SOBRE PARTE DE TIERRAS PERTENECIENTES A COMUNIDAD 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 - Piriati.

142. La Corte constata que las tierras Piriati 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 Piriati 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.

2.17. (Art. 24) Igualdad ante la Ley sin Discriminación

ANTE CARENCIA DE ELEMENTOS DE PRUEBA, LA CORTE IDH DECIDE NO PRONUNCIARSE RESPECTO A ALEGADA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN

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.

ESTADOS NO PUEDEN DISCRIMINAR MIGRANTES Y ESTÁN OBLIGADOS A NO INTRODUCIR EN SU ORDENAMIENTO JURÍDICO REGULACIONES DISCRIMINATORIAS

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

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.

**PARTE QUE ALEGA CONTEXTO GENERALIZADO DE
DISCRIMINACIÓN DEBE OFRECER PRUEBA PARA SOSTENER
TAL ALEGATO**

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.

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. [...]

DIFERENCIAS Y ALCANCES DE LA DISCRIMINACIÓN ENTRE LOS ARTÍCULOS 1.1 Y 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

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

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.

CORTE IDH CONCLUYE QUE ACONTECIÓ DISCRIMINACIÓN PERO NO CONFORME AL ARTÍCULO 24, SINO RESPECTO A LOS ARTÍCULOS 8.1 Y 25 EN RELACIÓN CON EL 1.1

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

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.

2.18. (Art. 25) Protección Judicial (Tutela Judicial Efectiva)

Derecho a un recurso efectivo

DEBIDO AL CONTENIDO JURÍDICO PROPIO DEL ARTÍCULO 7.6, LA CORTE IDH NO LO ANALIZA EN RELACIÓN CON EL 25, PERO CONDENA LA INEFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS

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

[...]

VIII-1

DERECHO A [...] GARANTÍAS JUDICIALES, [...] Y PROTECCIÓN JUDICIAL EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y EL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO

91. Una vez establecido el alcance del reconocimiento parcial de responsabilidad realizado por el Estado (*supra* Capítulo VI), el Tribunal procede a evaluar los aspectos sobre los cuales subsiste la controversia respecto a los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, de acuerdo a los hechos del presente caso, las pruebas presentadas y los alegatos de las partes.

[...]

c) Recursos efectivos para cuestionar la legalidad de la detención

119. La Comisión sostuvo que si bien existían formalmente recursos para impugnar la legalidad de la detención, “los mismos no fueron puestos efectivamente a disposición de la [presunta] víctima”, ya que en las circunstancias de desinformación, falta de control judicial y ausencia de garantías procesales, el señor Vélez Loor estuvo impedido de interponer un recurso de hábeas corpus por sus propios medios.

120. Las representantes alegaron que, si bien la legislación panameña prevé la posibilidad de presentar un recurso de hábeas corpus para cuestionar la legalidad de la detención, en el presente caso, el señor Vélez Loor “nunca tuvo la posibilidad material de hacerlo”, debido a que se trataba de un migrante en situación irregular, por lo que se encontraba en un estado de especial vulnerabilidad. Además, alegaron que la violación de diversas garantías procesales impidió que tuviera acceso al recurso judicial correspondiente, pues: (i) nunca se le notificó el proceso que se seguía en su contra, (ii) no se le brindó asistencia letrada, (iii) no se le informó acerca de sus derechos, y (iv) todo el tiempo que la presunta víctima se encontró en el Estado panameño permaneció bajo la custodia de autoridades estatales y nunca fue puesta en presencia de autoridad judicial. Según las representantes, todas estas omisiones impidieron que la presunta víctima tuviera la posibilidad de tener acceso a un recurso judicial efectivo para cuestionar la legalidad de su detención. En consecuencia, consideraron que el Estado es responsable por la violación de los artículos 7.6 y 25 de la Convención.

121. El Estado sostuvo que el ordenamiento jurídico nacional, que presume la legalidad de la actuación de la administración, también disponía de una amplia gama de recursos en vigencia y al alcance de ser ejercidos por el señor Vélez, con la asistencia legal proporcionada por el Estado a través de la Defensoría del Pueblo de Panamá o bien, a través de la asistencia del Consulado de Ecuador que estaba al tanto de la situación de su connacional. No obstante ello, el señor Vélez Loo no solicitó asistencia para la revisión de la legalidad de lo actuado por la Dirección Nacional de Migración, ni realizó ninguna acción encaminada a activar alguno de los medios de control jurisdiccional a su disposición. Asimismo, se refirió a la ausencia de formalismo y a la efectividad del hábeas corpus contra detenciones dictadas por la Dirección Nacional de Migración del Ministerio de Gobierno y Justicia.

123. A este respecto, la Corte recuerda que los artículos 7.6, 8.2.h y 25 de la Convención abarcan diferentes ámbitos de protección. En este acápite, el Tribunal analizará si el Estado otorgó al señor Vélez Loo la posibilidad de recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decidiera, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y, si fueran ilegales, ordenara su libertad, conforme el artículo 7.6 de la Convención. Además, la Corte observa que si bien la Comisión alegó la violación del artículo 7.6 de la Convención de manera independiente, las representantes solicitaron que se declarara la violación de dicha norma en conjunto con el artículo 25 de la Convención por estos mismos hechos. En razón de que el artículo 7.6 de la Convención tiene un contenido jurídico propio y el principio de efectividad (*effet utile*) es transversal a la protección debida de todos los derechos reconocidos en ese instrumento, el Tribunal considera innecesario analizar aquella disposición en relación con el artículo 25 de la Convención. La posibilidad de recurrir la sanción impuesta mediante resolución 7306 será analizada en el apartado g) *infra* (párrs. 173 a 181).

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.

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 Loo 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.

**OBLIGACIÓN ESTATAL DE PROPORCIONAR UN RECURSO
JUDICIAL, IMPLICA QUE LOS MISMOS SEAN
“VERDADERAMENTE EFECTIVOS”**

Corte IDH. Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284

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".

Situación de especial vulnerabilidad

**DERECHO A UNA PROTECCIÓN EFECTIVA EN LO QUE
RESPECTA A PUEBLOS INDÍGENAS DEBE TOMAR EN
CUENTA SU SITUACIÓN ESPECIAL DE 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)

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.

Efectividad e idoneidad

“EFECTIVIDAD” E “IDONEIDAD” DE LOS RECURSOS

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

129. En este sentido, la Corte ha incluido en su [sic] la jurisprudencia el análisis los criterios de “efectividad” e “idoneidad” de los recursos. En términos generales, que un recurso sea idóneo significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea adecuada para proteger los derechos vulnerados. Este Tribunal ha sostenido que “[e]n todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias”.

130. De otra parte, la eficacia se predica cuando el recurso es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido. [...]

131. Igualmente, la Corte ha dicho que “para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”. De modo tal que “no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios”.

“RECURSO DE EXHIBICIÓN PERSONAL” PUEDE VOLVERSE INEFICAZ SI SE LE SUBORDINA A EXIGENCIAS PROCESALES QUE LO HAGAN INAPLICABLE

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

130. De otra parte, la eficacia se predica cuando el recurso es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido. Por ejemplo, “[el recurso] de exhibición personal puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, resulta peligroso para los interesados intentarlo o no se aplica imparcialmente”.

2.19. (Art. 26) Desarrollo Progresivo³

INSTRUMENTO DE SAN SALVADOR ESTABLECE QUE LA FINALIDAD DE LOS PROTOCOLOS HACIA LA CONVENCIÓN ES INCLUIR PROGRESIVAMENTE OTROS DERECHOS

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

VI

LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y TRIBALES Y LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

ii) *Sindicatos, federaciones y confederaciones – Análisis del artículo 8 del Protocolo de San Salvador*

[...]

98. Respecto al objeto y fin del Protocolo de San Salvador, la Corte nota que el preámbulo de dicho instrumento señala que la finalidad de los protocolos a la Convención Americana es la “de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades”. Igualmente, resalta la importancia de reafirmar, desarrollar, perfeccionar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales en función de la consolidación de la democracia en América, “así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”. El preámbulo afirma que el ideal del ser humano libre puede realizarse únicamente a través de la creación de “las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Asimismo, sostiene que la vigencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales tiene una estrecha relación y “las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena”. De lo anterior, se deriva que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales que se pretende alcanzar con el Protocolo de San Salvador busca salvaguardar no solo la dignidad humana sino también, y en igual medida, la democracia y los derechos de los pueblos del continente.

³ N.E. Aún cuando el **artículo 26** de la Convención Americana (Sobre el “Desarrollo Progresivo” de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) no es citado expresamente en los casos de Panamá examinados, creemos oportuno citar en este espacio un fragmento de la *Opinión Consultiva* solicitada por Panamá, en la sección que concierne al tema de la progresividad amparada por el Protocolo de San Salvador (Adherido a la Convención) y los “derechos económicos, sociales y culturales”.

2.20. (Art. 29) Normas de Interpretación

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE DDHH DEBE SER ENTENDIDO COMO UNA INTEGRALIDAD, BAJO EL PRINCIPIO RECOGIDO EN EL ARTÍCULO 29 CONVENCIONAL

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

34. 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.

Artículo 29.b - Principio *pro persona*

CORTE IDH INSTA HACIA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO PERSONA EN CASO DE RETENCIÓN O DETENCIÓN DE PERSONA A CAUSA DE UNA SITUACIÓN MIGRATORIA

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

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 inmediatez 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”.

CORTE IDH HA INTERPRETADO EL DERECHO A LA PROPIEDAD EN CASOS DE PUEBLOS INDÍGENAS, A LA LUZ DEL ARTÍCULO 29.b DE LA CONVENCION AMERICANA

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)

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.

SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL PRINCIPIO *PRO PERSONA*

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

42. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte ha afirmado que en el caso de la Convención Americana, el objeto y fin del tratado es “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”, a propósito de lo cual fue diseñada para proteger los derechos humanos de las personas independientemente de su nacionalidad, frente a su propio Estado o a cualquier otro. En este sentido, la Convención Americana prevé expresamente determinadas pautas de interpretación en su artículo 29, entre las que alberga el principio *pro persona*, que implican que ninguna disposición de dicho tratado puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados, o bien de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros instrumentos internacionales de la misma naturaleza.

DE ACUERDO AL PRINCIPIO *PRO PERSONA*, AL INTERPRETARSE PROTOCOLO DE SAN SALVADOR, DEBE OPTARSE POR LA INTERPRETACIÓN MÁS GARANTISTA

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

VI

LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y TRIBALES Y LAS ORGANIZACIONES SINDICALES*ii) Sindicatos, federaciones y confederaciones – Análisis del artículo 8 del Protocolo de San Salvador*

[...]

95. Por otra parte, la Corte reitera que el Protocolo de San Salvador es parte de la Convención Americana y el *principio pro persona* se encuentra contenido en la misma. En este orden de ideas, el Tribunal recuerda que de acuerdo a dicho principio, al interpretarse el artículo 8.1.a del Protocolo debe optarse por la interpretación que sea más garantista y que, por tanto, no excluya o limite el efecto que pueden tener otros instrumentos como la Carta de la OEA. De acuerdo a lo sostenido previamente, el artículo 45.c de este instrumento reconoce derechos a las asociaciones de empleadores y a las de trabajadores. Asimismo, el artículo 10 de la Carta Democrática propende, a través de su remisión a la Declaración de la OIT, por el respeto de la libertad sindical, la cual abarca no solamente el derecho de los trabajadores a asociarse sino asimismo el derecho de las asociaciones por ellos constituidas de funcionar libremente.

97. En consecuencia, la Corte considera que la interpretación más favorable del artículo 8.1.a conlleva entender que allí se consagran derechos a favor de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones, dado que son interlocutores de sus asociados y buscan salvaguardar y velar por sus derechos e intereses. Llegar a una conclusión diferente implicaría excluir el efecto de la Carta de la OEA y, por ende, desfavorecer el goce efectivo de los derechos en ella reconocidos.

Artículo 29.d

**AL INTERPRETAR LA CONVENCION EN EL MARCO DE SU
“FUNCIÓN CONSULTIVA” LA CORTE IDH RECURRIRÁ AL
ARTÍCULO 29.d DE LA CONVENCION**

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

18. De acuerdo con lo anterior, el artículo 64.1 de la Convención Americana autoriza a la Corte para rendir opiniones consultivas sobre la interpretación del referido Protocolo y de la Declaración Americana, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta de la OEA (en adelante “la Carta”) y la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Por ende, al interpretar la Convención en el marco de su función consultiva, la Corte recurrirá a la Declaración Americana cuando corresponda y en los términos del artículo 29.d) de la Convención.

Interpretación evolutiva

SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA “INTERPRETACIÓN EVOLUTIVA” CONFORME A LAS REGLAS GENERALES DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 29 CONVENCIONAL

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016 solicitada por la República de Panamá. Titularidad de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 13, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador).

49. Este Tribunal ha señalado en otras oportunidades que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Además, el párrafo tercero del artículo 31 de la Convención de Viena autoriza la utilización para la interpretación de medios tales como los acuerdos o la práctica o reglas relevantes del derecho internacional que los Estados hayan manifestado sobre la materia del tratado, los cuales son algunos de los métodos que se relacionan con una visión evolutiva de la interpretación del tratado. [...]

3. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

3.1. Elementos concurrentes de la desaparición forzada

ELEMENTOS DE LA DESAPARICIÓN FORZADA

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

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.

3.2. Violación múltiple y compleja

ANÁLISIS DE POSIBLE DESAPARICIÓN FORZADA IMPLICA CONSIDERAR SU CARÁTER COMPLEJO POR LO QUE NO DEBE ENFOCARSE SOLO EN LA DETENCIÓN O TORTURA

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

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.

3.3. Naturaleza continua (o permanente) y carácter pluriofensivo

CORTE IDH DESTACA LA NECESIDAD DE CONSIDERAR LA NATURALEZA CONTÍNUA Y EL CARÁCTER PLURIOFENSIVO DE LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

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

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.

**ALTO TRIBUNAL DEL ESTADO PANAMEÑO RECONOCIÓ
NATURALEZA CONTÍNUA DE LA DESAPARICIÓN FORZADA
AL RECHAZAR LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL**

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

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 [Panamá] 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).

3.4. Gravedad particular de la desaparición forzada

**TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA
TIENE CARÁCTER PRIMORDIAL, EN ATENCIÓN A SU
CARÁCTER PARTICULARMENTE GRAVE**

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

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).

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

Derecho a la integridad personal

**FAMILIARES DE VÍCTIMA PUEDEN SER TAMBIÉN VÍCTIMAS
DEBIDO AL “SUFRIMIENTO ADICIONAL” CAUSADO POR
POSTERIORES ACTUACIONES U OMISIONES ESTATALES**

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

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. [...]

**ALGUNOS EXTREMOS QUE HAN LLEVADO A LA CORTE IDH
A CONSIDERAR VIOLADO EL DERECHO A LA INTEGRIDAD
DE FAMILIARES DE VÍCTIMA DE VIOLACIÓN DE DDHH**

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

163. [...] 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.

**CORRESPONDE A LA COMISIÓN IDH Y NO A LA CORTE IDH
IDENTIFICAR EN LA DEBIDA OPORTUNIDAD PROCESAL A
LAS VÍCTIMAS DE UN CASO ANTE EL TRIBUNAL**

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

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.

Derecho a la verdad

**VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y
SUS FAMILIARES, TIENEN DERECHO A LA VERDAD QUE, A
SU VEZ, CONSTITUYE UN MEDIO DE REPARACIÓN**

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

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.

3.6. Deberes del Estado

Deber de investigar

LA “OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR” SE ENCUENTRA ENTRE LAS MEDIDAS POSITIVAS QUE DEBEN ADOPTAR ESTADOS PARA GARANTIZAR DERECHOS CONVENCIONALES

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

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. [...]

DEBER DE INICIAR *EX OFFICIO* Y SIN DILACIÓN, UNA INVESTIGACIÓN SERIA, IMPARCIAL Y EFECTIVA

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

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. [...]

**EL DEBER DE INVESTIGAR ES UNA OBLIGACIÓN DE MEDIOS
Y NO DE RESULTADOS, PERO NO SE DEBE ASUMIR COMO
FORMALIDAD CONDENADA DE ANTEMANO AL FRACASO**

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

144. [...] 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.

**ANTE UNA ALEGADA OMISIÓN DE FAMILIARES AL NO
QUERELLAR, LA CORTE IDH CONTRAPONA QUE LA
INVESTIGACIÓN NO ES GESTIÓN PARTICULAR**

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

125. El Estado señaló que de los hechos alegados no se desprende en forma alguna una violación a las garantías judiciales y la protección judicial. Por el contrario, los familiares no hicieron uso de la querrela, que es el recurso disponible en el ordenamiento jurídico panameño para resguardar la garantía y protección judicial, y que permite que los familiares puedan intervenir directamente en el desarrollo de la actividad sumarial y la serie procesal relativa al hecho delictivo.

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.

3.7. Colaboración internacional

**LOS ESTADOS DEBEN COLABORAR ENTRE SÍ, EN MATERIA
JUDICIAL, A FIN DE QUE LAS INVESTIGACIONES PUEDAN
PROCEDER DE MANERA ADECUADA Y EXPEDITA**

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

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.

4. (Art. 63.1) REPARACIONES

4.1. Reparación del daño

CORTE IDH: TODA VIOLACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL, QUE HAYA PRODUCIDO UN DAÑO, COMPORTA EL DEBER DE REPARARLO ADECUADAMENTE

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

XV APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63.1

Consideraciones de la Corte

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.

CORTE IDH CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA ORDENAR LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN QUE ESTIME NECESARIAS, CONFORME AL ARTÍCULO 63.1

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.

REPARACIONES DEBEN TENER UN NEXO CAUSAL CON LOS HECHOS DEL CASO, LAS VIOLACIONES DECLARADAS, LOS DAÑOS ACREDITADOS Y LAS MEDIDAS SOLICITADAS

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.

4.2. Solicitudes de reparación

Familiares y representantes pueden solicitar pretensiones distintas

VÍCTIMA, SUS FAMILIARES O REPRESENTANTES PUEDEN INVOCAR DERECHOS Y PRETENSIONES DISTINTAS DE LAS COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA DE LA COMISIÓN IDH

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

a) *Daño material*

[...]

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.

Representantes pueden solicitar reparación

TRAS AVANCES JURISPRUDENCIALES Y REGLAMENTO VIGENTE DESDE 1996, REPRESENTANTES PUEDEN SOLICITAR MEDIDAS DE REPARACIÓN

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

a) *Daño material*

[...]

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.

4.3. Daño material y daño inmaterial

Daño material e indemnización

SI NO FUERA POSIBLE BRINDAR EMPLEOS, EL ESTADO DEBERÁ PAGAR LA INDEMNIZACIÓN QUE CORRESPONDA A LA TERMINACIÓN DE RELACIONES DE TRABAJO

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

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.

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.

Daño moral e indemnización

DAÑO MORAL OCASIONADO DEBE SER REPARADO, POR VÍA SUSTITUTIVA, MEDIANTE INDEMNIZACIÓN PECUNIARIA QUE NO ES SUSCEPTIBLE DE TASACIÓN PRECISA

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

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.

207. Por lo expuesto y tomando en cuenta las circunstancias peculiares del caso y lo decidido en otros similares, la Corte estima equitativo conceder, como indemnización por daño moral, la cantidad de US\$ 3.000 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América) a cada una de las víctimas del presente caso.

Diferencias entre daño material y daño inmaterial

DAÑO MATERIAL Y DAÑO INMATERIAL: SIGNIFICADO, ALCANCE Y DIFERENCIAS

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

IX REPARACIONES

(Aplicación del artículo 63.1 de la Convención Americana)

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”.

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.

Indemnizaciones compensatorias por daño material y daño inmaterial

CONSIDERANDO QUE REPRESENTANTES NO SUMINISTRARON PRUEBA SUFICIENTE PARA PRECISAR INDEMNIZACIÓN, CORTE IDH HABLA DE LUCRO CESANTE

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)

C. Indemnizaciones Compensatorias

C.1. 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”. [...]

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.

PARA DETERMINAR DAÑO INMATERIAL CORTE IDH CONSIDERA SIGNIFICACIÓN ESPECIAL QUE LA TIERRA TIENE PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GENERAL

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)

C. Indemnizaciones Compensatorias

[...]

C.2. 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.

4.4. Reparación del daño inmaterial, medidas de satisfacción y garantías de no repetición

Reparación del daño inmaterial y medidas sin naturaleza pecuniaria

MEDIDAS PARA REPARAR DAÑO INMATERIAL QUE NO TIENEN NATURALEZA PECUNIARIA

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

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.

Obligación de investigar y eventualmente sancionar

REPARACIÓN IMPLICA OBLIGACIÓN DEL ESTADO CONTRA LA SITUACIÓN DE IMPUNIDAD VIGENTE DURANTE 18 AÑOS DESDE QUE RECONOCIÓ COMPETENCIA DE LA CORTE IDH

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

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.

i) Obligación de investigar los hechos que generaron las violaciones del presente caso, identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables

243. La Corte ha establecido en esta Sentencia que han transcurrido 18 años desde que el Estado reconoció la competencia del Tribunal y los procedimientos internos seguidos en el presente caso no han constituido recursos efectivos para garantizar un verdadero acceso a la justicia por parte de los familiares del señor Heliodoro Portugal, dentro de un plazo razonable, que abarque el esclarecimiento de los hechos, la investigación y, en su caso, la sanción de todos los responsables y la reparación de las violaciones (*supra* párrs. 147 a 158).

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.

SE DEBEN AGOTAR “LAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN” RESPECTO A LO OCURRIDO A VÍCTIMA DE DESAPARICIÓN FORZADA, PARA ESTABLECER LA VERDAD DE LOS HECHOS

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

i) Obligación de investigar los hechos que generaron las violaciones del presente caso, identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables

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.

**EN CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR
ESTADO DEBE REMOVER OBSTÁCULOS, DE FACTO Y DE
JURE, QUE IMPIDAN LA DEBIDA INVESTIGACIÓN**

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

- i) Obligación de investigar los hechos que generaron las violaciones del presente caso, identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables*

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 PUEDE ARGÜIR LEY NI DISPOSICIÓN DE
DERECHO INTERNO PARA EXIMIRSE DE SU OBLIGACIÓN DE
INVESTIGAR Y SANCIONAR A LOS RESPONSABLES**

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

- i) Obligación de investigar los hechos que generaron las violaciones del presente caso, identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables*

246. [...] 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.

**ESTADO DEBE ASEGURAR QUE FAMILIARES DE VÍCTIMA DE
DESAPARICIÓN FORZADA TENGAN PLENO ACCESO Y
CAPACIDAD DE ACTUAR EN INVESTIGACIONES**

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

- i) *Obligación de investigar los hechos que generaron las violaciones del presente caso, identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables*

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.

AL NO ACREDITARSE UNA FALTA DE DILIGENCIA EN LA INVESTIGACIÓN, LA CORTE IDH ESTIMA INNECESARIO ORDENAR COMO REPARACIÓN, UNA INVESTIGACIÓN

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

- d) *Deber de investigar, juzgar y sancionar a responsables de las violaciones a los derechos humanos de Santander Tristán Donoso.*

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.

ESTADO DEBE CONDUCIR CON MAYOR DILIGENCIA Y EN PLAZO RAZONABLE, INVESTIGACIÓN PENAL INICIADA POR LOS HECHOS ACONTECIDOS CON PERSONA MIGRANTE

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.

- B. Medidas de rehabilitación, de satisfacción, obligación de investigar y garantías de no repetición***

[...]

- 3. Obligación de investigar los alegados actos de tortura y otras afectaciones cometidas en perjuicio del señor Vélez Loor e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables***

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”).

Publicación de sentencia

ESTADO DEBE PUBLICAR EN EL DIARIO OFICIAL Y EN OTRO DE AMPLIA CIRCULACIÓN NACIONAL, LOS CAPÍTULOS INDICADOS DE LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

ii) Publicación de la sentencia

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.

EL ESTADO DEBE PUBLICAR LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH ÍNTEGRAMENTE EN UN SITIO WEB OFICIAL Y DEBE ESTAR DISPONIBLE DURANTE UN PERÍODO DE UN AÑO

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

2. Medidas de Satisfacción

a) Publicación de la Sentencia

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.

**EL ESTADO DEBE DAR PUBLICIDAD, A TRAVÉS DE UNA
EMISORA RADIAL, AL RESUMEN OFICIAL DE LA SENTENCIA
EN ESPAÑOL Y EN IDIOMAS DE LOS PUEBLOS 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)

B. Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

[...]

B.1.1. Publicación y difusión de la Sentencia

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.

Otras pretensiones reparatorias adicionales a la publicación de la sentencia

**CORTE IDH NO CONSIDERA NECESARIO ORDENAR MEDIDAS
ADICIONALES SOLICITADAS POR LOS REPRESENTANTES
DE LA VÍCTIMA**

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

vii) Otras pretensiones reparatorias

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.

Acto público en reconocimiento de responsabilidad internacional

ESTADO DEBE REALIZAR UN ACTO PÚBLICO DE RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL EN RELACIÓN CON LAS VIOLACIONES DE LA SENTENCIA

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

iii) Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional

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.

USUALMENTE CORTE IDH DISPONE MEDIDA DE ACTO PÚBLICO DE RECONOCIMIENTO POR LAS VIOLACIONES A DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y LIBERTAD PERSONAL

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

c) Reconocimiento público de la responsabilidad internacional

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.

ACTO PÚBLICO DE RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL SE DEBE HACER CONSIDERANDO TRADICIONES DE PUEBLOS 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)

B. Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

[...]

B.1.2. Acto público de reconocimiento de responsabilidad

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.

Designación de calle con nombre de víctima

ESTADO COMUNICA A CORTE IDH ACEPTACIÓN DE DESIGNAR NOMBRE DE VÍCTIMA A CALLE UBICADA EN LUGAR DONDE DESARROLLÓ SU ACTIVIDAD POLÍTICA

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

iv) Designación de una calle “in memoriam”

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.

Medidas de rehabilitación

ESTADO DEBE BRINDAR GRATUITAMENTE Y DE FORMA INMEDIATA, TRATAMIENTO MÉDICO Y PPSICOLÓGICO Y SE DEBE INCLUIR EL SUMINISTRO DE LOS MEDICAMENTOS

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

v) Atención médica y psicológica

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.

**ESTADO DEBE PROPORCIONAR A EXTRANJERO SUMA
DESTINADA A SUFRAGAR GASTOS DE TRATAMIENTO
MÉDICO Y PSICOLÓGICO EN EL LUGAR EN QUE RESIDA**

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

B. Medidas de rehabilitación, de satisfacción, obligación de investigar y garantías de no repetición

260. La Comisión consideró relevante que el Tribunal disponga que el Estado panameño ejecute medidas de satisfacción y rehabilitación. [...]

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.

1. Medidas de rehabilitación

a) Brindar a la víctima tratamiento médico y psicológico adecuado

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 Loor 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 Loor una suma destinada a sufragar los gastos de tratamiento médico y psicológico especializados, así como otros gastos conexos, en el lugar en que resida.

Dejar sin efecto sentencia condenatoria

SENTENCIA PENAL QUE AFECTÓ LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEBE SER DEJADA SIN EFECTO INCLUYENDO ALCANCES QUE ÉSTA PUDIERE TENER RESPECTO DE TERCEROS

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

a) Dejar sin efecto la sentencia condenatoria y sus consecuencias

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.

Garantías de no repetición, precisadas en un fallo

Evitar remisión de privados de libertad por motivos migratorios a centros carcelarios

LA CORTE IDH ORDENA MEDIDAS PARA EVITAR QUE PRIVADOS DE LIBERTAD POR CUESTIONES MIGRATORIAS SEAN LLEVADOS A CENTROS PENITENCIARIOS

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

B. Medidas de rehabilitación, de satisfacción, obligación de investigar y garantías de no repetición

[...]

4. Garantías de no repetición

a) Adopción de medidas para garantizar la separación de las personas detenidas por razones migratorias de aquellas detenidas por delitos penales

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.

Adecuación de condiciones carcelarias

CORTE IDH NIEGA REPARACIÓN PORQUE CASO TRATA SOBRE MIGRANTES, PERO ADVIERTE INCOMPATIBILIDAD DE CONDICIONES CARCELARIAS CON LA CONVENCION

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

B. Medidas de rehabilitación, de satisfacción, obligación de investigar y garantías de no repetición

[...]

4. Garantías de no repetición

[...]

b) Adecuación de las condiciones carcelarias en la Cárcel Pública de La Palma y en el Complejo Penitenciario La Joya-La Joyita a los estándares internacionales

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.

Capacitaciones para funcionarios estatales

CORTE IDH NIEGA SOLICITUD DE CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN DONDE DEBA DEMOSTRARSE EL DOLO DEL RESPONSABLE

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

g) Capacitación de la administración de justicia sobre estándares de protección del derecho a la honra y la libertad de expresión en asuntos de interés público

210. Los representantes solicitaron a este Tribunal que ordene al Estado panameño el diseño e implementación de un programa de capacitación para los operadores de justicia, con el fin de evitar que violaciones como las del presente caso se repitan. El programa de capacitación debe enfatizar que la sanción penal debe utilizarse como último recurso, en asuntos que escapen al interés público y en los cuales se demuestre el dolo en la actuación del responsable.

211. La Corte considera suficiente a fin de reparar las violaciones encontradas en el presente caso que el Estado asegure la difusión de la presente Sentencia a través de su publicación.

SE ORDENA CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS SOBRE LA OBLIGACIÓN DE INICIAR INVESTIGACIÓN DE OFICIO POR DENUNCIA O RAZÓN PARA CREER QUE HUBO TORTURA

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

B. Medidas de rehabilitación, de satisfacción, obligación de investigar y garantías de no repetición

[...]

4. Garantías de no repetición

[...]

c) Medidas de capacitación para funcionarios estatales

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.

Demarcar tierras y dejar sin efecto título de propiedad

SE DEBE DEJAR SIN EFECTO TÍTULO DE PROPIEDAD PRIVADA OTORGADO A SEÑOR C.C.M. DENTRO DE TERRITORIO DE COMUNIDAD 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)

B. Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

[...]

B.2. Garantías de no repetición

[...]

B.2.3. Concluir a la mayor brevedad posible el proceso de formalización, delimitación y demarcación física de los territorios Emberá

[...]

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.

Adecuación del derecho interno

LA CORTE IDH DECIDE NO PRONUNCIARSE SOBRE ALEGADA INCOMPATIBILIDAD DEL ARTÍCULO 43 DE LA CONSTITUCIÓN DE PANAMÁ CON LA CONVENCION

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

2. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que declarara que la Ley 25 y la norma contenida en el artículo 43 de la Constitución Política de Panamá son contrarias a la Convención, por permitir la retroactividad de las leyes y que, en consecuencia, deben ser modificadas o derogadas conforme al artículo 2 de dicha Convención. La Comisión también solicitó a la Corte que requiriera al Estado que restablezca en el ejercicio de sus derechos a los 270 trabajadores y repare e indemnice a las presuntas víctimas o a sus familiares, por los hechos cometidos por sus agentes, conforme a lo establecido en el artículo 63.1 de la Convención.

XV

APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63.1

[...]

Consideraciones de la Corte

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.

[...]

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 aquella 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.

**LA CORTE IDH ORDENA AL ESTADO ADECUAR SU DERECHO
INTERNO, EN UN PLAZO RAZONABLE, TIPIFICANDO LOS
DELITOS DE DESAPARICIÓN FORZADA Y TORTURA**

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

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

vi) Reformas legislativas

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.

**CORTE IDH VALORA REFORMA CONSTITUCIONAL CON EL
OBJETO DE QUE COMUNICACIONES PRIVADAS SOLO SEAN
INTERCEPTADAS O GRABADAS POR MANDATO JUDICIAL**

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

e) Adopción de legislación en materia de intervenciones telefónicas y de uso de información relativa a la vida privada que repose en poder de las autoridades

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.

CORTE IDH TOMA NOTA DE REFORMAS NORMATIVAS QUE EXCLUYEN POSIBILIDAD, A FUNCIONARIOS, DE RECURRIR A SANCIÓN PENAL EN DELITOS DE CALUMNIA E INJURIA

Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

C) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

[...]

f) Adecuación de la legislación penal en materia de injurias y calumnias y la legislación civil en materia de difamación

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.

MODIFICACIÓN EN LA NORMATIVA MIGRATORIA DEBERÁ IRRADIAR TODAS LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS DE CARÁCTER REGLAMENTARIO

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

B. Medidas de rehabilitación, de satisfacción, obligación de investigar y garantías de no repetición

[...]

4. Garantías de no repetición

[...]

d) Medidas para asegurar que la legislación panameña en materia migratoria y su aplicación sean compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos

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 Loor, 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.

**ÓRGANOS DE CUALESQUIERA DE LOS PODERES CUYAS
AUTORIDADES EJERZAN FUNCIONES JURISDICCIONALES,
DEBEN EJERCER UN CONTROL “DE CONVENCIONALIDAD”**

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

B. Medidas de rehabilitación, de satisfacción, obligación de investigar y garantías de no repetición

[...]

4. Garantías de no repetición

[...]

d) Medidas para asegurar que la legislación panameña en materia migratoria y su aplicación sean compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos

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.

**CORTE IDH NO CONSIDERA PERTINENTE ORDENAR
TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE TORTURA TODA VEZ QUE
DICHA MEDIDA FUE ESTABLECIDA EN OTRA SENTENCIA**

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

B. Medidas de rehabilitación, de satisfacción, obligación de investigar y garantías de no repetición

[...]

4. Garantías de no repetición

[...]

e) 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]l 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 aquélla 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.

NORMATIVA POSTERIOR NO ERA VIOLATORIA DE LA CONVENCIÓN POR LO QUE NO CORRESPONDE OTORGAR UNA REPARACIÓN POR LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 2

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)

B. Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

[...]

B.2. Garantías de no repetición

[...]

B.2.1. Solicitud de adecuación del derecho interno

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.

4.5. Costas y gastos

Indemnización

LA REPARACIÓN DEBE INCLUIR UNA INDEMNIZACIÓN Y UN RESARCIMIENTO DE LAS COSTAS Y LOS GASTOS EN QUE INCURRIERON LAS VÍCTIMAS O SUS DERECHOHABIENTES

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.

**APRECIACIÓN PARA DETERMINAR REEMBOLSO DE LAS
COSTAS Y LOS GASTOS PUEDE SER REALIZADA CON BASE
EN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD**

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

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.

**PRETENSIONES SOBRE COSTAS Y GASTOS DEBEN
PRESENTARSE EN ESCRITO DE SOLICITUDES, SIN
PERJUICIO DE POSTERIORES ACTUALIZACIONES**

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”.

**PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS GASTOS NO ES
SUFICIENTE LA REMISIÓN DE LOS DOCUMENTOS
PROBATORIOS, ADEMÁS DEBE HABER ARGUMENTACIÓN**

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)

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.

Anexo

Artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, interpretados por la Corte IDH para los casos de Panamá

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

PREAMBULO

Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención,

[...]

Han convenido en lo siguiente:

PARTE I - DEBERES DE LOS ESTADOS Y DERECHOS PROTEGIDOS

CAPITULO I - ENUMERACION DE DEBERES

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

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

CAPITULO II - DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 4. Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.

3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.

4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.

5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez.

6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

[...]

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo

razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Artículo 10. Derecho a Indemnización

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

[...]

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

[...]

Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

[...]

Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

[...]

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho 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 reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

CAPITULO III

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

CAPITULO IV

SUSPENSION DE GARANTIAS, INTERPRETACION Y APLICACIÓN

[...]

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

[...]

CAPITULO VIII

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Sección 1. Organización

[...]

Sección 2. Competencia y funciones

[...]

Artículo 63

1. Cuando 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.

2. [...]