

Panamá y la jurisprudencia de la Corte IDH (III)

Procuraduría de la Administración
Departamento de Derechos Humanos
rperezj@procuraduria-admon.gob.pa
Actualizado 27/07/2020

Vamos a enmarcar el análisis en los alcances de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana, sobre cinco sentencias de la Corte IDH hacia Panamá. En otra oportunidad se ampliará el tema asociando otros derechos sustantivos más específicos, contenidos en la Convención, con estos dos artículos que gobiernan las obligaciones generales.

La primera sentencia se dictó en el 2001. Fue el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, causado por la aplicación retroactiva de una ley contra trabajadores; los comentarios han sido variados: “se reconoce que existen importantes avances jurisprudenciales en algunas de sus resoluciones...” y se considera un acierto que la Corte IDH se haya pronunciado “sobre derechos económicos, sociales y culturales” (Long, CEJIL, 2009). El fallo se ocupó de lo “laboral” y de “la libertad de asociación precisamente en relación con la libertad sindical” (García Ramírez, 2002). En relación con el artículo 2 se puede ver que la pretensión de los demandantes perseguía la eliminación de una Ley y una norma constitucional que validaban decisiones retroactivas pero cuando se dio el fallo ya la Ley 25 no existía y la Corte IDH evitó decidir sobre la Constitución alegando que ya se había pronunciado sobre “la irretroactividad de las leyes” en el contexto del presente caso.

El segundo caso, Heliodoro Portugal vs Panamá (2008), introdujo importantes cambios al ordenar cambios en tipos penales, dentro del marco convencional de otros instrumentos (sobre Tortura y Desaparición Forzada) reconocidos por Panamá después de 1990. Igual que si lo hubiera hecho usando el artículo 2 de la Convención Americana, la Corte IDH advirtió que la obligación de adecuar la normativa en Panamá había sido incumplida, pero en base a las Convenciones contra la Tortura y contra la Desaparición Forzada.

En el tercer caso, Tristán Donoso vs Panamá (2009), se examinó el artículo 13 sobre libertad de expresión en relación con los artículos 1.1 y 2. Es interesante notar que la Corte concluyó que la sanción penal impuesta al señor Tristán fue violatoria del derecho a la libertad de expresión (artículo 13), en relación con el artículo 1.1. Pero también consideró que el Estado no incumplió la obligación general de adoptar disposiciones de derecho interno establecida en el “artículo 2 de la Convención”. Sin embargo, no deja de ser llamativo que la Corte haya instrumentado otro artículo para incidir en un cambio interno a nivel jurídico en Panamá. Al sopesar las Reparaciones decidió dejar sin efecto la sentencia penal condenatoria que vulneraba la libertad de expresión.

El año 2010 vio venir el cuarto caso contencioso de la Corte IDH hacia Panamá. Su registro: Caso Vélez Loo vs Panamá (2010). Fue muy comentado también debido a que “por

primera vez en un caso contencioso” se surtía un pronunciamiento “acerca de los derechos de las personas migrantes en las Américas” (CEJIL, 2011). La condena al Estado implicó que “las medidas restrictivas de libertad que pudieran ser aplicadas en un procedimiento migratorio” no debían detentar “carácter punitivo” (García Ramírez, 2013). Lo interesante en este caso —en relación con los artículos 1 y 2— está en que durante “el examen de este asunto se precisó la necesidad de verificar la compatibilidad entre la legislación interna que autoriza[ba] detenciones y la Convención Americana” (García Ramírez, 2013). Esto al final llevó a concluir que hubo una “violación del artículo 2” a causa de la vigencia de un Decreto de 1960 que permitía “una sanción de carácter punitivo para los extranjeros que eludieran una orden de deportación previa y, por ende, daba lugar a detenciones arbitrarias” (Vélez Lóor vs Panamá, 2010). Aún cuando en la marcha del proceso interamericano tal decreto fue derogado, la Corte estimó que tal medida no abolía las violaciones que se habían consumado antes, en perjuicio de Vélez Lóor, por la aplicación del Decreto de 1960 y ni “el incumplimiento del Estado de armonizar dicha legislación con sus obligaciones internacionales a partir de la fecha de ratificación de la Convención Americana”. De allí la violación del artículo 2 convencional.

Finalmente el caso de los Pueblos Indígenas Kuna y Emberá vs Panamá (2014) atendió una rivalidad respecto al derecho a la propiedad (artículo 21). La Corte IDH deliberó sobre el deber de adecuar el derecho interno y concluyó que el Estado violó el artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, por no haber delimitado ni titulado los territorios de los pueblos indígenas y “por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva”. Sobre el artículo 2, dividió su decisión en periodos regidos bajo diferentes normas. Respecto a la norma anterior a 2008 dijo que el Estado era responsable por la violación del artículo 2 “por no haber dispuesto a nivel interno” preceptos que permitieran “la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas”. Al decidir sobre la reparación, la Corte ordenó “proceder a demarcar las tierras [...] y a titular las tierras Ipetí como derecho a la propiedad colectiva”.

Se concluye que los Estados deben prestar mayor atención y replantear sus compromisos en base a los dos primeros artículos de la Convención (1 y 2). En su momento el ex juez de la Corte IDH, Pedro Nikken, ofreció un esclarecedor resumen de lo que ello implica: “En primer lugar, los Estados deben adecuar su orden jurídico, político y administrativo para que se hagan efectivos, dentro de su respectiva jurisdicción los derechos humanos respecto de los cuales tienen la obligación internacional de respeto, protección, satisfacción o garantía. En segundo lugar, deben poner en práctica las decisiones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos. En tercer lugar, deben adoptar las providencias apropiadas para que sus autoridades administrativas y judiciales apliquen, cuando sea menester, la normativa internacional relativa a los derechos humanos. Estos deberes se deducen de los dos primeros artículos de la Convención Americana, que estipulan las obligaciones generales que los Estados partes asumen respecto de todos los derechos reconocidos por la misma Convención”. (Nikken, 2007)