

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE

SENTENCIA DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2010¹ (EXCEPCIONES PRELIMINARES, FONDO, REPARACIONES Y COSTAS)

El 23 de noviembre de 2010 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró responsable internacionalmente al Estado de Panamá por la violación de los derechos a la libertad personal, garantías judiciales, principio de legalidad e integridad personal en perjuicio del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, así como por no haber emprendido una investigación sobre los alegados actos de tortura denunciados, y por el incumplimiento de la obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia.

El señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, de nacionalidad ecuatoriana, fue retenido el 11 de noviembre de 2002 en el Puesto Policial de Tupiza, en la Provincia del Darién, República de Panamá, por “no portar la documentación necesaria para permanecer en [dicho] país”. Posteriormente, la Directora Nacional de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia dictó la orden de detención 1430, y el señor Vélez Loor fue trasladado a la Cárcel Pública de La Palma. Mediante resolución 7306, el 6 de diciembre de 2002 la Directora Nacional de Migración, luego de constatar que el señor Vélez Loor había sido deportado el 18 de septiembre de 1996 de Panamá, resolvió imponerle “la pena de dos (2) años de prisión en uno de los Centros Penitenciarios del País”, por haber infringido las disposiciones del Decreto Ley Número 16 sobre Migración de 30 de junio de 1960. La referida resolución no fue notificada al señor Vélez Loor. El 18 de diciembre de 2002 fue trasladado al Centro Penitenciario La Joyita. Mediante resolución 8230, el 8 de septiembre de 2003 la Directora Nacional de Migración resolvió dejar sin efecto la pena impuesta, y el 10 de septiembre de 2003 el señor Vélez Loor fue deportado hacia la República de Ecuador.

Durante el tiempo que el señor Vélez Loor estuvo recluido en la Cárcel Pública de La Palma y el Centro Penitenciario La Joyita, el Estado reconoció que existían “entre otros, documentados por las distintas autoridades panameñas [...] 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”.

¹ Diego García-Sayán, Presidente; Leonardo A. Franco, Vicepresidente; Manuel E. Ventura Robles, Juez; Margarette May Macaulay, Jueza; Rhadys Abreu Blondet, Jueza; Alberto Pérez Pérez, Juez, y Eduardo Vio Grossi, Juez; presentes además, Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta.

Tras ser deportado, el señor Vélez Loor dio noticia al Estado panameño sobre alegados actos de tortura y malos tratos ocurridos en Panamá, tanto durante su detención en el Darién, como mientras estuvo recluido en los referidos centros penitenciarios.

El Estado reconoció parcialmente su responsabilidad internacional respecto de 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 sobre Derechos Americanos, en relación con la obligación establecida en el artículo 1.1 de la misma, con base en los hechos que, según la demanda —marco fáctico de este proceso—, configuran esas violaciones.

La Corte Interamericana recordó que en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control del ingreso a su territorio y la 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 tal sentido, señaló 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. Al respecto, se refirió a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes indocumentados o en situación irregular por ser “los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos” y sufrir, 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. El Tribunal también observó 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, 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.

En relación con la aprehensión inicial por la Policía de Tupiza el 11 de noviembre de 2002 de la que fue objeto el señor Vélez Loor, la Corte consideró que la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención 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. Por tanto, la legislación interna debe asegurar que el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones jurisdiccionales cumpla con las características de imparcialidad e independencia, y es imprescindible que esté facultado para poner en libertad a la persona si su detención es ilegal o arbitraria. El Tribunal consideró que el Estado no aportó elementos suficientes que demuestren que cumplió con las previsiones establecidas en el artículo 7.5 de la Convención.

Respecto a la orden de detención 1430, la Corte consideró que era arbitraria, pues no surge en forma clara de la misma, cuál era el fundamento jurídico razonado y objetivo sobre la procedencia y necesidad de dicha medida, de acuerdo a los hechos del caso y las circunstancias particulares del señor Vélez Loor. De igual modo, no surge de las normas invocadas ni de la resolución adoptada que se estableciera un plazo de duración de dicha medida, lo cual favorece la prolongación indebida de la detención de personas migrantes transformándola en una medida punitiva. Por tanto, el Tribunal consideró 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.

En cuanto a los recursos efectivos para cuestionar la legalidad de la referida detención, la Corte determinó que, dado que en este caso la detención fue ordenada por una autoridad administrativa, 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 a través de su control jurisdiccional directo. La Corte también se refirió a la efectividad de dichos recursos resaltando la importancia de la asistencia letrada en casos como el presente. En razón de que el Estado no demostró cómo en las circunstancias concretas en que se desarrolló la detención del señor Vélez Loor, estos recursos eran efectivos teniendo en cuenta que no contó con asistencia legal y sin el conocimiento de las personas o instituciones que podrían habérsela proporcionado, el Tribunal consideró que el Estado violó el artículo 7.6 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Vélez Loor.

En lo que se refiere al procedimiento ante la Dirección Nacional de Migración entre el 12 de noviembre y el 6 de diciembre de 2002, la Corte consideró 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. Dado que en el presente caso el procedimiento que concluyó con el acto administrativo sancionatorio que privó de la libertad al señor Vélez Loor se decidió sin que la parte fuese oída y no brindó 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 detenido al total arbitrio del poder sancionatorio de la Dirección Nacional de Migración, la Corte consideró que el Estado violó el derecho el artículo 8.1, 8.2.d) y 8.2.e) de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Vélez Loor.

Sobre el derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular, la Corte aclaró que desde la óptica de los derechos de la persona detenida tres son sus componentes esenciales: 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. Para prevenir detenciones arbitrarias, la Corte reiteró 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. En cuanto al acceso efectivo a la comunicación consular, al detenido se le debe permitir: 1) comunicarse libremente con los funcionarios consulares, y 2) recibir visitas de ellos. Respecto el derecho a la asistencia misma, 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". La Corte concluyó que 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, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

El Tribunal resaltó que la notificación sobre el derecho a la asistencia consular y la asistencia letrada son 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. Dado que el señor Vélez Loor no contó con dicha asistencia, la Corte consideró 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, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

Respecto a la compatibilidad de medidas privativas de libertad de carácter punitivo con la Convención Americana para el control de los flujos migratorios, en particular de aquellos de carácter irregular, la Corte consideró que si bien los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio, 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. El Tribunal consideró que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o garantizar la aplicación de una orden de deportación, y únicamente durante el menor tiempo posible. Para ello, es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas. 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. Por ello, el Tribunal estimó que el artículo 67 del Decreto Ley 16 daba lugar a detenciones arbitrarias, en contravención con el artículo 7.3 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Vélez Loor.

De otra parte, la Corte encontró inadmisibles la falta de notificación de la resolución 7306 de 6 de diciembre de 2002 que colocó al señor Vélez Loor en un estado de incertidumbre respecto de su situación jurídica y tornó impracticable el ejercicio del derecho a recurrir del fallo sancionatorio. Por tanto, el Tribunal declaró que el Estado violó el derecho del señor Vélez Loor reconocido en el artículo 8.2.h de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma. En lo que se refiere a la ilegalidad del lugar de reclusión de extranjeros sancionados en aplicación del Decreto Ley 16, la Corte consideró que la pena impuesta al señor Vélez tampoco se condecía con lo establecido en la legislación interna. Por tanto, la aplicación de una sanción más gravosa a la prevista en el Decreto Ley 16 infringió el principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

De otra parte, la Corte indicó que la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse las personas migrantes 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, tal 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. 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. La Corte concluyó que dado que el señor Vélez Loor fue privado de libertad en centros penitenciarios, 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, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

En relación con las condiciones de detención, la Corte estimó 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, además que las deficiencias en el suministro de agua potable en el referido centro han sido una constante, y que en el año 2008 el Estado habría adoptado algunas medidas al respecto. De otra parte, la Corte encontró probado que los servicios de asistencia médica a los cuales tuvo acceso el señor Vélez Loor no se prestaron de manera oportuna, adecuada y completa. La Corte determinó que las condiciones de detención en la Cárcel Pública de La Palma y en el Centro Penitenciario La Joyita, en su conjunto constituyeron tratos crueles,

inhumanos y degradantes contrarios a la dignidad del ser humano en violación del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento, en perjuicio del señor Vélez Loor.

En lo que se refiere al deber de iniciar de oficio y de inmediato una investigación respecto de los alegados actos de tortura, la Corte observó que las autoridades estatales panameñas no procedieron con arreglo a las previsiones debidas una vez que el señor Vélez Loor les dio noticia sobre los alegados actos, ya que no presentaron ante las autoridades correspondientes en la jurisdicción de Panamá las denuncias respectivas a fin de iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa que permitieran establecer lo que había sucedido. Fue hasta el 10 de julio de 2009 que se inició la investigación penal. En consecuencia, la Corte concluyó que el Estado incumplió el deber de garantía del derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1 de la misma, y las obligaciones contenidas en los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Por último, el Tribunal dispuso que la Sentencia constituye una forma de reparación y, adicionalmente, ordenó, entre otras medidas de reparación, que el Estado debe: a) pagar la suma fijada en la Sentencia, por concepto de tratamiento y atención médica y psicológica especializada, así como medicamentos y otros gastos futuros relacionados; b) continuar eficazmente y conducir con la mayor diligencia y dentro de un plazo razonable, la investigación penal iniciada en relación con los hechos denunciados por el señor Vélez Loor, con el fin de determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar, en su caso, las sanciones y demás consecuencias que la ley prevea; c) adoptar 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; d) implementar un programa de formación y capacitación para el personal del Servicio Nacional de Migración y Naturalización, así como para otros funcionarios que por motivo de su competencia tengan trato con personas migrantes, en cuanto a los estándares internacionales relativos a los derechos humanos de los migrantes, las garantías del debido proceso y el derecho a la asistencia consular, y e) implementar 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.

Si bien la norma que dio fundamento a la privación de la libertad del señor Vélez Loor fue derogada mediante el artículo 141 del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, la Corte recordó que la conducta del Estado en todos sus ámbitos relativa a la materia migratoria, debe ser concordante con la Convención Americana.

La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.