

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS***

DE 29 DE JULIO DE 2020

ADOPCIÓN DE MEDIDAS PROVISIONALES

CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ

VISTO:

1. La Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (en adelante "la Sentencia") dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") el 23 de noviembre de 2010¹. Los hechos del caso se relacionan con la retención del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, de nacionalidad ecuatoriana, el 11 de noviembre de 2002 en el Puesto Policial de Tupiza, en la Provincia de Darién, República de Panamá (en adelante el "Estado" o "Panamá"), por "no portar la documentación necesaria para permanecer en [dicho] país". Con posterioridad a ello, a raíz de su situación migratoria irregular, el señor Vélez Loor fue privado de libertad en la Cárcel Pública de La Palma en la Provincia de Darién y en el Centro Penitenciario La Joyita en Ciudad de Panamá, centros carcelarios dependientes del sistema penitenciario nacional, en los cuales fue recluido junto con personas procesadas y/o sancionadas por la comisión de delitos penales. En la Sentencia, el Tribunal aceptó el reconocimiento parcial de responsabilidad efectuado por la República de Panamá y declaró su responsabilidad por la violación de los derechos a la libertad personal, a las garantías judiciales, a la integridad personal, así como la violación del principio de legalidad en perjuicio del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, al igual que por la falta de garantía del derecho a la integridad personal, y al derecho de acceso a la justicia, sin discriminación, así como por la violación de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, respecto de la obligación de investigar los alegados actos de tortura en perjuicio del señor Vélez Loor. Entre otras reparaciones, la Corte ordenó en el punto resolutivo décimo quinto, como garantía de no repetición, la adecuación de los establecimientos destinados a la detención de personas por cuestiones migratorias (cuando la detención sea necesaria y proporcionada) (*infra* Considerando 20).

* Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID-19, esta Resolución fue deliberada y aprobada durante el 135 Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo utilizando medios tecnológicos, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte. Ver comunicado de Prensa No. 39/2020, de 25 de mayo de 2020, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_39_2020.pdf.

¹ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf.

2. El escrito presentado por las representantes de la víctima (en adelante “las representantes”)² el 7 de mayo de 2020, mediante el cual sometieron a la Corte una solicitud de medidas provisionales, de conformidad con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y 27.3 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento”), con el propósito de que el Tribunal requiriera a Panamá que implemente medidas de protección “a favor de las personas migrantes retenidas en [...] el centro La Peñita en la región del Darién a fin de evitar que se produzcan daños irreparables a sus derechos a la vida, salud e integridad personal” en el contexto de la actual crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

3. La nota de la Secretaría de la Corte de 8 de mayo de 2020, mediante la cual, de conformidad con el artículo 27.5 del Reglamento del Tribunal y siguiendo instrucciones de la Presidenta de la Corte, se solicitó al Estado que, a más tardar el 14 de mayo de 2020, remitiera sus observaciones sobre la solicitud de medidas provisionales planteada por las representantes.

4. El escrito presentado por el Estado el 15 de mayo de 2020, mediante el cual remitió sus observaciones a la solicitud de medidas provisionales.

5. La Resolución de adopción de Medidas Urgentes dictada por la Presidenta de la Corte Interamericana el 26 de mayo de 2020³, mediante la cual resolvió:

1. Requerir al Estado de Panamá que adopte todas las medidas adecuadas para proteger efectivamente los derechos a la salud, integridad personal y vida de las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria La Peñita y Laja Blanca en la Provincia de Darién [...].
2. Requerir al Estado de Panamá que asegure, de forma inmediata y efectiva, el acceso a servicios de salud esenciales sin discriminación a todas las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria La Peñita y Laja Blanca, incluyendo detección temprana y tratamiento del COVID-19.
3. Requerir al Estado que presente, a más tardar el 10 de junio de 2020, un informe completo y detallado sobre el cumplimiento de lo dispuesto en los puntos resolutivos 1 y 2 de [dicha] Resolución [...].
4. Requerir que las representantes de la víctima presenten sus observaciones dentro de un plazo de una semana, contada a partir de la notificación del referido informe del Estado solicitado en el punto resolutivo tercero, así como que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presente sus observaciones a dicho informe del Estado dentro de un plazo de una semana, contado a partir de la recepción de las observaciones de los representantes.

6. El informe de 11 de junio de 2020, mediante el cual Panamá informó sobre la implementación de las medidas urgentes ordenadas en los puntos resolutivos primero y segundo de la Resolución de 26 de mayo de 2020 (*supra* Visto 5).

7. La nota de la Secretaría de 15 de junio de 2020, mediante la cual la Presidenta de la Corte convocó a las partes y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”) a una audiencia pública virtual para recibir información actualizada sobre las acciones adoptadas para la

² La víctima es representada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

³ *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Urgentes*. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de mayo de 2020, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/velez_se_01.pdf.

implementación de las medidas urgentes dictadas y sobre la solicitud de medidas provisionales⁴.

8. El escrito de las representantes de 18 de junio de 2020, mediante el cual remitieron observaciones al informe estatal de 11 de junio de 2020 (*supra* Visto 6) y requirieron que se “solicite observaciones de parte de ‘otra[s] fuente[s] de información’ que cuentan con presencia permanente en los centros La Peñita y Lajas Blancas o que llevan a cabo actividades de monitoreo y protección de derechos humanos en uno o ambos centros”.

9. Las notas de la Secretaría de 25 de junio de 2020, mediante las cuales la Presidenta de la Corte, con base en el artículo 27.8 del Reglamento del Tribunal⁵, solicitó a la Defensoría del Pueblo de Panamá y al Grupo Inter-Agencial de Naciones Unidas sobre Movilidad Humana que, en el ámbito de sus competencias, presentaran en la audiencia pública la información que estimaran relevante.

10. El escrito de 26 de junio de 2020, mediante el cual la Comisión Interamericana presentó sus observaciones al informe estatal de 11 de junio de 2020.

11. El escrito de 8 de julio de 2020 mediante el cual la Organización Internacional de Migraciones (en adelante “OIM”) remitió información de las Agencias, Fondos y Programas del Grupo Inter-Agencial de Movilidad Humana del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá sobre movimientos mixtos en tránsito por Panamá, el cual, siguiendo instrucciones de la Presidenta del Tribunal, fue recibido como “otra fuente de información”, en los términos de lo dispuesto en el artículo 27.8 del Reglamento de la Corte.

12. La audiencia pública virtual realizada el 9 de julio de 2020⁶.

⁴ Respecto de casos en que se han efectuado audiencias con posterioridad a la Resolución de adopción de Medidas Urgentes de la Presidencia *cfr.*, entre otros, *Asunto Bustíos Rojas respecto Perú. Medidas Provisionales*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de junio de 1990, Resolutivo tercero; *Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México. Medidas Provisionales*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de abril de 2011, Resolutivo séptimo, y *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Urgentes*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de diciembre del 2017, Resolutivo tercero.

⁵ El artículo 27.8 dispone que “[e]n las circunstancias que estime pertinente, la Corte podrá requerir de otras fuentes de información datos relevantes sobre el asunto, que permitan apreciar la gravedad y urgencia de la situación y la eficacia de las medidas [provisionales]”.

⁶ A esta audiencia pública comparecieron: a) por el Estado: Federico Alfaro Boyd, Viceministerio de la República de Panamá; Ivette Berrio, Viceministra de Salud; Ivor Axel Pitti, Viceministro de Seguridad; Juana López, Viceministra de Gobierno; Jonathan Riggs, Secretario General del Ministerio de Seguridad; Samira Gozaine, Directora Nacional del Servicio de Migración; Oriol Ortega, Director del Servicio Nacional de Fronteras; Thays Noriega, Directora Nacional de Asuntos Internacionales y Cooperación Técnica del Ministerio de Salud; Ana Carolina Cambra, Jefa del Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Johanna Aguirre, Jefa del Departamento de Asesoría Legal Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores; b) por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Julissa Mantilla, Comisionada y Relatora sobre los Derechos de las Personas Migrantes; Joana Zylbersztajn, Coordinadora de la Sección de Medidas Cautelares y Provisionales de la Secretaría Ejecutiva, y Carlos Elguera, abogado consultor; c) la víctima, Jesús Tranquilino Vélez Loo; d) sus representantes: Gisela De León, Marcela Martino y Kavita Kapur, del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); y e) por la Defensoría del Pueblo de Panamá: Maribel Coco de Garibaldi, Defensora del Pueblo, y Anahí Quintero Belda, Directora de Relaciones Internacionales de dicha Defensoría. Dicha participación de la Defensoría del Pueblo se realizó como “otra fuente de información” (art. 27.8 del Reglamento de la Corte), distinta a la que brinda el Estado en su carácter de parte en este procedimiento de medidas provisionales. El Grupo Inter-Agencial de Movilidad Humana informó que no podría participar en la audiencia convocada ante la imposibilidad de responder dentro del plazo estipulado.

13. La información presentada en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia sobre la reparación ordenada en el punto resolutivo décimo quinto de la Sentencia.

CONSIDERANDO QUE:

1. El artículo 63.2 de la Convención Americana dispone, en lo relevante, que “[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes”.

2. Asimismo, el artículo 27.3 del Reglamento del Tribunal establece que “[e]n los casos contenciosos que se encuentren en conocimiento de la Corte, las víctimas o las presuntas víctimas, o sus representantes, podrán presentar directamente a ésta una solicitud de medidas provisionales, las que deberán tener relación con el objeto del caso”. También, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27.6 del Reglamento, si la Corte no se encontrare reunida, la Presidencia puede requerir al Estado respectivo que dicte las providencias urgentes necesarias.

3. La solicitud de medidas provisionales fue presentada por las representantes de la víctima del *caso Vélez Loor*, el cual se encuentra actualmente en etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia, con lo cual se cumple con lo requerido en dicho artículo 27.3 en lo que respecta a la legitimación para presentar la solicitud.

4. Las medidas urgentes ordenadas por la Presidenta en su Resolución de 26 de mayo de 2020 tienen como objetivo proteger efectivamente los derechos a la salud, integridad personal y vida de las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria La Peñita y Lajas Blancas en la Provincia de Darién, República de Panamá. Además de verificar los requisitos de extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño que fundamentaron las medidas urgentes de protección, la Presidenta de la Corte precisó algunos requerimientos mínimos⁷, de acuerdo a las recomendaciones existentes disponibles, para la implementación de las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de movilidad en el contexto de la pandemia.

5. A efectos de determinar la necesidad de ratificar las presentes medidas, la Corte analizará los demás requisitos convencionales y reglamentarios para la adopción de medidas provisionales por este Tribunal en virtud de la información presentada por el Estado y las representantes sobre la situación actual de riesgo, así como sus observaciones y las de la Comisión Interamericana al respecto. En la referida Resolución de la Presidencia se exponen más extensamente los argumentos e información presentados hasta ese momento, y seguidamente se resume lo expuesto con posterioridad a la misma. La Corte también tendrá en cuenta las otras fuentes de información recibidas.

A) Solicitud, argumentos e información presentada por las representantes de la víctima

⁷ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Adopción de Medidas Urgentes*, supra nota 3, Considerando 30.

6. Las representantes fundamentaron su solicitud de medidas provisionales en un contexto y en hechos específicos en relación con el alegado incumplimiento del Estado del punto dispositivo 15 de la Sentencia, en tanto advirtieron “un enorme deterioro en las condiciones en La Peñita, el centro principal dedicado al alojamiento de las personas migrantes en la provincia del Darién, las cuales generan un riesgo extremadamente grave y urgente de que se produzcan daños irreparables a los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que permanecen detenidas en este lugar”. Respecto al “contexto en el que se enmarca[rían] los hechos de riesgo”, refirieron que la región selvática del Darién es una zona de paso de personas migrantes de diverso origen, en su mayoría indocumentadas. Las medidas adoptadas para evitar la propagación del COVID-19, tales como el cierre de fronteras, la limitación del derecho de circulación, la cuarentena domiciliar obligatoria y “cercos epidemiológicos”, implicaron que a las personas migrantes no se les permita continuar su trayecto hacia los países del Norte. Asimismo, en cuanto a los “hechos de riesgo que justifica[ría]n la adopción de medidas provisionales”, presentaron información y argumentos sobre las siguientes cuatro cuestiones: i) alegadas detenciones automáticas y arbitrarias que, debido a la pandemia, se habrían convertido en detenciones indefinidas; ii) supuestas condiciones de detención inadecuadas para prevenir el contagio del COVID-19, en particular “una preocupante situación de hacinamiento” preexistente en La Peñita, agudizada por “la crisis sanitaria”, “que impide que [se] puedan adoptar las medidas de distanciamiento social e higiene recomendadas [por la Organización Mundial de la Salud] para evitar el contagio del COVID-19” en dicho establecimiento; iii) alegada carencia de atención médica primaria para las personas migrantes en el centro La Peñita; y iv) la supuesta “falta de medidas de respuesta y prevención al COVID-19 en La Peñita”. Las representantes también expusieron alegatos relativos a los requisitos de extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño⁸, y solicitaron a la Corte que ordenara al Estado cinco medidas de protección concretas⁹.

7. Durante la audiencia, las representantes señalaron que persisten condiciones de hacinamiento y una deficiente infraestructura en La Peñita que impedirían adoptar el adecuado distanciamiento social para prevenir el contagio. En particular, manifestaron preocupación por la identificación de casos de desnutrición infantil y diarreas severas en La Peñita; la alegada mala calidad de los alimentos ofrecidos en Lajas Blancas; las circunstancias en las que permanecen las mujeres embarazadas, y un alegado aumento de los partos prematuros. En el escrito de observaciones de 18 de junio de 2020 indicaron, con base en la información publicada por la OIM, que en Lajas Blancas “los baños y duchas no cuentan con distribución de agua y que no se cuenta con lugares para lavado de manos”. Posteriormente, en la audiencia manifestaron que “se han realizado acciones para mejorar el abastecimiento de agua con apoyo de UNICEF, [pero] en general las condiciones siguen siendo deficientes y ponen en riesgo la salud”. También se refirieron al deterioro de las carpas en la época lluviosa, así como a que existe una deficiencia del 80% en la cantidad de letrinas y que su limpieza se efectúa únicamente dos veces a la semana. Añadieron que varios factores, tales como la alegada falta de

⁸ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Adopción de Medidas Urgentes*, supra nota 3, Considerandos 5 a 10.

⁹ A saber: 1) Que utilice la detención por razones migratorias únicamente luego de un análisis individualizado de la necesidad y proporcionalidad de la medida, y por el menor tiempo posible. 2) Que se asegure el acceso a servicios de salud a todas las personas migrantes que permanecen en el ETAH La Peñita en el Darién, incluyendo detección temprana y tratamiento del COVID-19. 3) Que se garantice la libertad personal de todas las personas detenidas en la ETAH La Peñita, con el fin de proteger su vida, integridad y salud y las de las personas que allí laboran. 4) Que dicha liberación respete los protocolos adecuados para prevenir y responder al COVID-19, incluyendo acceso a atención de salud, realización de pruebas, aislamiento obligatorio cuando sea necesario y acceso a información. 5) Que garantice las necesidades básicas de la población migrante frente al riesgo de contagio, incluido albergue, alimentación y agua, entre otras.

comunicación a las personas migrantes en su propio idioma sobre los riesgos del contagio, las prácticas de prevención y los alcances de las medidas estatales adoptadas que afectan su trayecto migratorio, han generado “altos niveles de tensión y pánico” en la población “a causa principalmente de la incertidumbre y su permanencia prolongada e indefinida” en La Peñita. Además, se habría verificado un aumento en los casos de violencia de género y entre personas de distintas nacionalidades.

8. Asimismo, indicaron que la situación de gravedad y el riesgo se evidencian en el aumento persistente de los contagios y la falta de implementación de protocolos de aislamiento inmediato ante la detección de casos positivos. Al respecto, señalaron que la OIM documentó que, al 25 de junio de 2020, había 60 personas positivas o sospechosas de COVID-19 que estaban en La Peñita aguardando su traslado hacia Lajas Blancas. Por otro lado, resaltaron que el Estado no aportó información sobre la existencia de protocolos específicos para atender a la población de los centros migratorios, la realización de controles de diagnóstico a las personas que ingresan y detección temprana del virus (incluyendo pacientes asintomáticos), los criterios para clasificar un caso como “sospechoso”, ni la disponibilidad de equipos especializados en el campamento de Lajas Blancas para atender a los pacientes graves de dicha enfermedad. Consideran que tampoco está claro si en efecto se efectuaron traslados de las personas con factores especiales de riesgo.

9. Las representantes concluyeron que la falta de control de la propagación del virus en La Peñita conlleva “altas posibilidades de [...] un brote generalizado en la población migrante en el Darién y que [éste ...] pueda afectar a las y los funcionarios que atienden [a] esta población, provocando además su extensión a las comunidades donde se encuentran ambos centros”.

10. Por su parte, durante la audiencia, el señor Jesús Tranquilino Vélez Loor manifestó que, “a pesar de que han transcurrido muchos años [desde el dictado de la Sentencia], [...] el Estado de Panamá sigue deteniendo a personas migrantes y no cuenta con los centros adecuados para ello”, lo cual, en el contexto de la pandemia los llevaría a que “est[é]n en profundo riesgo de contagiarse y llegar hasta el extremo de la muerte”.

B) Observaciones, argumentos e información remitida por el Estado

11. En la audiencia, Panamá reconoció “la importancia de las recomendaciones de la Comisión y de la Corte Interamericana que constituyen una guía y un gran estímulo para el diálogo social entre los afectados, los representantes de la sociedad civil y las instituciones del Estado con el único y exclusivo fin de fortalecer la cultura de la convivencia y del entendimiento como ejes fundamentales para la promoción y protección de los derechos humanos”. Destacó que “cualquier esfuerzo en materia migratoria debe de ser abarcado desde un punto de vista regional” dado que, “como resultado de la pandemia, muchos países han decidido cerrar sus fronteras para evitar que se expanda el virus y un país individualmente no puede afrontar el reto”.

12. En sus escritos de observaciones de 15 de mayo y 11 de junio de 2020, así como en la audiencia, el Estado especificó las medidas adoptadas frente a la emergencia sanitaria por Covid-19¹⁰ así como las acciones realizadas para implementar las medidas

¹⁰ El Estado citó las siguientes disposiciones legales: Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, Decreto Ejecutivo No. 64 de 28 de enero de 2020, Resolución de Gabinete No. 6 de 28 de enero de 2020, Decreto Ejecutivo No. 241 de 14 de marzo de 2020, Decreto Ejecutivo No. 244 de 14 de marzo de 2020, Decreto 489 de 16 de marzo de 2020, Decreto 490 de 17 de marzo de 2020, Decreto 499 de 19 de marzo de 2020, Decreto Ejecutivo No. 500 de 19 de marzo de 2020, Decreto Ejecutivo No. 504 de 23 de marzo de 2020,

urgentes, y manifestó que “no son necesarias las medidas provisionales”. Al respecto, expuso lo siguiente:

- a) La Peñita es una “Estación de Recepción Migratoria”¹¹ (en adelante también “ERM”) ubicada en una región homónima adonde arriban migrantes “intra y extracontinentales”¹². El Estado explicó que “los migrantes no son detenidos arbitrariamente”, sino que, normalmente, “se quedan en las estaciones por un máximo de dos días”, período en el cual se realizan “procesos de control, seguridad [y], asistencia humanitaria”, antes de que prosigan su trayecto hacia la frontera norte donde “Costa Rica permitía el ingreso de 50 a 100 migrantes por día a inicios de [2020]”¹³. Advirtió que, debido al cierre de las fronteras regionales, el 2 de marzo de 2020 fue suspendida la “[O]peración [F]lujo [C]ontrolado” y, en consecuencia, las autoridades estatales deben mantener a las personas migrantes en las estaciones migratorias, en cuyo perímetro “gozan de [...] libertad ambulatoria”, “como medida para poder mantener un control en su estadía en el país, minimizar los riesgos y vulnerabilidades sociales, así como poder darle la asistencia humanitaria”¹⁴.
- b) No hay una situación de extrema gravedad debido a que las autoridades estatales “está[n] atendiendo a la población del albergue con los estándares establecidos por la OMS” y están aplicando “acciones sanitarias y de bioseguridad conducentes a mitigar el impacto del COVID-19” en las tres ERM migratorias ubicadas en la provincia del Darién, denominadas “Peñita”, “Bajo Chiquito” y “Lajas Blancas”¹⁵, a partir de la provisión de atención médica, de insumos de higiene¹⁶, agua potable¹⁷ y alimentos¹⁸.

Decreto Ejecutivo No. 505 de 23 de marzo de 2020, Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de marzo de 2020, y Decreto Ejecutivo No. 605 de 30 de abril de 2020. Cfr. Informe estatal de 11 de junio de 2020.

¹¹ Si bien el Estado se refirió durante este proceso a La Peñita como “Estación de Recepción Migratoria”, en escritos presentados en el marco de la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia, ha utilizado la denominación de “Estaciones Temporales de Atención Humanitaria (ETAH)”. En esta Resolución la Corte se referirá a “Estación de Recepción Migratoria”.

¹² Llegan después de “una travesía por la selva que dura entre 6 y 10 d[ías] desde Colombia” y de cruzar por vía acuática “en piraguas o canoas en un viaje que dura [...] 5 horas”.

¹³ El Estado mencionó durante la audiencia que, previo a la pandemia, el tránsito en la frontera estaba habilitado de lunes a viernes y que los requisitos exigidos por las autoridades costarricenses son más detallados cuando se trata de grupos familiares. Alegó que dicha circunstancia genera “situaciones de estrés en los albergues porque usualmente [las personas migrantes] llevan el control del tiempo que tienen [en Panamá y ...] saben cuándo les toca pasar”.

¹⁴ De acuerdo a la información proporcionada durante la audiencia por el Estado, el Servicio Nacional de Fronteras (en adelante, “SENAFRONT”) mantiene 48 funcionarios en el área de Darién y el Servicio Nacional de Migración cuenta con 6 funcionarios.

¹⁵ Adicionalmente, el Estado mantiene una ERM en la provincia de Chiriquí, colindante con Costa Rica, denominada “Los Planes de Gualaca”. Asimismo, en las tablas presentadas por el Estado en sus escritos de observaciones, figura una ERM denominada “Punuloso” que concentra el 0.2 % de la población migrante irregular distribuida entre las ERM de la provincia de Darién.

¹⁶ Entre aquellas, resalta que en las tres estaciones migratorias de Darién ha realizado semanalmente “[una] [d]otación de 25 mil mascarillas y 5 mil guantes, [...] jabón líquido y en barra, gel alcoholado, alcohol 70%, toallas desechables [, ...] papel higiénico”, preservativos, y ha realizado volantes para promover su uso y conductas de higiene y de distanciamiento.” Añadió que “el Servicio Nacional de Migración alquiló 21 baños móviles que están ubicados en áreas accesibles dentro del campamento”, que las letrinas se mantienen “en cantidad necesaria” y que ha sumado “[a]dicional[mente...] quince baños móviles”.

¹⁷ Señaló que en La Peñita se suministra agua potable a través de una planta potabilizadora, instalada en coordinación con la Federación Internacional de la Cruz Roja, y la contratación de un camión cisterna que realiza tres viajes por semana. En Lajas Blancas funcionan tres plantas potabilizadoras que obtienen agua del Río Chucunaque y el Servicio Nacional de Migración ha adquirido 18.000 galones de agua embotellada cuyos recipientes pueden ser reutilizados. Asimismo, describió el sistema de electricidad instalado en Lajas Blancas que se compone de “dos plantas eléctricas y cuatro torres de iluminación”.

¹⁸ En su escrito de 11 de junio de 2020, el Estado describió el sistema de cocina de La Peñita, que cuenta con cinco estufas industriales, sartenes y ollas, y afirmó que el Servicio Nacional de Migración provee mensualmente alimentos para sus funcionarios y para la población migrante, consistentes en “proteínas, arroz

- c) El 10 de abril de 2020 habilitó la ERM Lajas Blancas, donde no hay “población natural de la provincia”, como “área de cuarentena o aislamiento” para reubicar en áreas separadas por campamentos a las personas que son diagnosticadas con Covid-19, los casos sospechosos, sus contactos, y los pacientes recuperados¹⁹. Hasta el 30 de junio se habían realizado 592 hisopados y 309 pruebas de anticuerpos. Asimismo, afirmó que se ha procedido a “[la] [r]ecolección programada de desechos [, ... la f]umigación sostenida a todas las áreas utilizadas [... y el c]erco sanitario a la Comunidad de Peñita”. A ello añadió que, como medidas preventivas, “se han establecidos procedimientos en materia de bioseguridad y salud, para todo [el] personal en primera línea del Servicio Nacional de Migración” y que sobre dichas temáticas se realiza “la capacitación y orientación a los extranjeros” (*infra* Considerando 30).
- d) A mayo de 2020, en La Peñita había 1694 personas migrantes, mayoritariamente de origen haitiano, de las cuales 467 eran menores de edad (245 niños y 222 niñas). En Lajas Blancas había 160 personas migrantes, incluyendo a 23 niños y 15 niñas. Al 1 de junio había 1674 personas en La Peñita, sin variación sustancial de la cantidad de adultos y niñas y niños, mientras que la población de Lajas Blancas se había incrementado a 193 personas. En ambos centros, en conjunto, había 62 mujeres embarazadas y 12 en período post natal. Posteriormente, en el mes de julio de 2020, había 1534 personas migrantes en La Peñita con una capacidad para 500 personas, y en Lajas Blancas, habilitado para contener a 400 personas, había 183²⁰. Afirmó que, desde la declaración de la emergencia sanitaria, ninguna persona extranjera fue deportada o expulsada de Panamá, que tampoco ha recibido solicitudes de retorno voluntario, y que no hay personas reconocidas por el Estado como refugiadas en ninguna de las estaciones migratorias. Asimismo, resaltó que, en coordinación con organismos internacionales y de la sociedad civil, “ha diseñado manuales para los solicitantes de refugio”²¹ y se encuentran bajo examinación legal, con el apoyo de ACNUR y el Consejo Noruego para Refugiados, las solicitudes de refugio formuladas por 21 personas en la provincia de Darién.
- e) Tampoco se verifica el supuesto de riesgo inminente en La Peñita debido a que se siguen los procedimientos internos previstos frente a la emergencia para “la prevención, contención y atención de casos sospechosos confirmados de Covid-19”²², de los cuales 158 han resultado positivos al 30 de junio de 2020, y que brinda acceso a salud de forma gratuita y sin ningún tipo de discriminación a la población que se encuentra en territorio nacional.

y granos”, y alimentos especiales para la niñez.

¹⁹ Detalló que en La Peñita se realiza primeramente la evaluación médica de las personas que tienen síntomas. Asimismo, “[d]e ser considerado caso sospechoso, se toma la muestra mediante hisopado y se le moviliza a la estación de Lajas Blancas en espera del resultado, mientras se realiza el aislamiento requerido de catorce días”.

²⁰ Dicha cifra fue mencionada verbalmente por el Viceministro de Seguridad. Sin embargo, en el material audiovisual aportado por la delegación del Estado para ser proyectado durante la audiencia, figura que para aquella fecha había 1581 personas en La Peñita y 128 en Lajas Blancas. Asimismo, en dicho documento figura que en las ERM de Bajo Chiquito había 101 personas, siendo 100 la capacidad máxima, y en los Planes había 702 personas, frente a una capacidad máxima de 750. *Cfr.* Estaciones de Recepción Migratoria (Anexo 1 al informe estatal de 8 de julio de 2020).

²¹ Explicó que se encuentra en proceso de elaboración “un Protocolo para la atención integral de los migrantes, niños, niñas, adolescentes y menores no acompañados” destinado a abordar “la atención a los migrantes menores de edad en las estaciones” y “las medidas de protección a través de hogares de acogida o [una] institución de protección por parte del Estado”.

²² Indicó durante la audiencia que ha implementado los siguientes protocolos: “Plan operativo del sistema de salud para la prevención y control del coronavirus, Plan de atención ante brote o epidemia de COVID-19 en el territorio nacional, [y la] Circular número 27 de la Dirección General de Salud en donde consta[n] las definiciones de contacto y casos de covid-19 actualizadas”.

- f) En La Peñita hay dos equipos de salud básica dependientes del Ministerio de Salud, “conformado [cada uno] por un médico, un enfermero y [un] técnico de enfermería”, que operan de lunes a viernes de 7 de la mañana a 3 de la tarde, y otro similar gestionado por la Cruz Roja. Asimismo, señaló que cuenta en Darién con seis Equipos de Respuesta Rápida (ERR), cada uno de ellos conformado por “un médico, una enfermera o técnico de enfermería y un conductor”, que se abocan a orientar sobre los síntomas del COVID-19, atender a los pacientes sintomáticos, tomar muestras y hacer el seguimiento de los casos positivos y de sus contactos. Añadió que, de ser necesario, se traslada a los pacientes a centros de salud localizados en la provincia de Darién y en otras regiones de Panamá²³.
- g) Respecto a la posibilidad de que se materialice el daño, sostuvo que “es de conocimiento de todos que el COVID-19 no discrimina, cualquier persona puede contraer la enfermedad y caer gravemente enferma [por lo cual ...] se han tomado las medidas sanitarias y de bioseguridad para resguardar la vida y la integridad personal de los migrantes”.
- h) Por último, el Estado reconoció haber identificado “nudos críticos como lo son el hacinamiento, la barrera idiomática y cultural, la renuencia a la atención y al tratamiento, la falta de conciencia de la crisis mundial por la pandemia, altos niveles de frustración y ansiedad que han desencadenado hasta la agresión verbal y física a [los] equipos de salud designado[s] para su atención, lo que hace sumamente difícil el abordaje fluido y sistemático del COVID-19 en [la] población [de La Peñita]”. Precisó que “los migrantes de nacionalidad ha[i]tiana que dieron positivo [...] se negaron a ser trasladados al centro de Lajas Blancas [...], al uso] de las mascarillas [... y] a recibir asistencia médica”.

C) Observaciones de la Comisión Interamericana

13. En la audiencia, la Comisión Interamericana señaló que “la desigualdad existente en [la] región [...agrava] el impacto socioeconómico del COVID-19 [...] y] dificulta o impide a millones de personas tomar medidas básicas de prevención contra la enfermedad”. Resaltó que estas circunstancias son más severas respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, las personas en situación de movilidad humana.

14. Respecto de los hechos específicos alegados en la solicitud de medidas provisionales, la Comisión sostuvo, con base en la información aportada por las partes, que “el hacinamiento en La Peñita continúa” y manifestó su preocupación por la supuesta carencia de distribución de agua o de lugares para lavado de manos en Lajas Blancas. Asimismo, señaló que la información disponible “sobre las acciones adoptadas en función de cada uno de los quince requerimientos mínimos [indicados] por la Presidenta” en la Resolución de adopción de Medidas Urgentes, “no permite indicar de manera concreta, detallada y actualizada sobre cómo tales medidas han logrado mitigar o desaparecer a la fecha la situación de riesgo”.

15. La Comisión agregó que “las medidas de emergencia y contención adoptadas por los Estados en la respuesta a la pandemia deben tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos, aplicando perspectivas interseccionales y prestando especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo”. Finalmente,

²³ El Estado mencionó en la audiencia el Centro Materno Infantil de Metetí, el Centro Materno Infantil de Santa Fe, el Hospital de Chepo, el Hospital Santo Tomás y el Hospital del Niño.

consideró que la situación de riesgo continúa vigente y que se cumplen los requisitos convencionales para el otorgamiento de las medidas provisionales solicitadas.

D) Consideraciones de la Corte

16. La Corte ha señalado que las tres condiciones exigidas por el artículo 63.2 de la Convención para que pueda disponer de medidas provisionales deben concurrir en toda situación en la que se soliciten²⁴. Conforme a la Convención y al Reglamento, la carga procesal de demostrar *prima facie* dichos requisitos recae en el solicitante²⁵. En cuanto a la gravedad, para efectos de la adopción de medidas provisionales, la Convención requiere que aquélla sea “extrema”, es decir, que se encuentre en su grado más intenso o elevado. El carácter urgente implica que el riesgo o amenaza involucrados sean inminentes, lo cual requiere que la respuesta para remediarlos sea inmediata. Finalmente, en cuanto al daño, debe existir una probabilidad razonable de que se materialice y no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables²⁶.

17. Primeramente, el Tribunal efectuará consideraciones sobre la relación entre el objeto del presente caso con la solicitud de medidas provisionales formulada (*infra* Considerandos 18 a 22), para luego pasar a examinar los referidos requisitos de extrema gravedad (*infra* Considerandos 23 a 29), urgencia (*infra* Considerandos 30 y 31) e irreparabilidad del daño (*infra* Considerando 32).

18. La solicitud presentada busca proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de “las personas migrantes retenidas en [...] el centro La Peñita en la región del Darién” en atención al alegado empeoramiento de las condiciones materiales en dicho establecimiento en el contexto de los flujos migratorios que transitan por Panamá y de la pandemia de COVID-19. Las representantes sostuvieron que “[l]os hechos de riesgo referenciados en la [...] solicitud [...] guardan una relación estrecha con el punto resolutivo decimoquinto de la sentencia de este caso”. Los hechos que las representantes alegan estarían afectando a un grupo de personas determinables²⁷, que son aquellas que se encuentran en la Estación de Recepción Migratoria La Peñita, así como aquellas que son trasladadas a Lajas Blancas, ambas ubicadas en la provincia de Darién, región en la que se configuraron parte de los hechos violatorios en perjuicio del señor Vélez Loor (*supra* Visto 1).

19. Tras evaluar los argumentos y la información presentada, la Corte considera que se configura el requisito previsto en el artículo 27.3 del Reglamento de la Corte relativo a que la solicitud de las medidas provisionales tenga “relación con el objeto del caso”,

²⁴ Cfr. *Caso Carpio Nicolle y otros respecto Guatemala. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de julio de 2009, Considerando 14, y *Asunto Integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi respecto de México. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de junio de 2020, Considerando 2.

²⁵ Cfr. *Asunto Belfort Istúriz y otros respecto Venezuela. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de abril de 2010, Considerando 5, y *Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de marzo de 2020, Considerando 3.

²⁶ Cfr. *Asuntos Internado Judicial de Monagas (“La Pica”) respecto de Venezuela. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2009, Considerando 3, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de marzo de 2020, Considerando 5.

²⁷ Cfr., entre otros, *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002, Considerando 8, y *Caso Pueblo Indígena de Sarayaku. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de julio de 2004, Considerando 9.

en tanto guarda conexión con la ejecución de la medida de reparación ordenada en el punto resolutive décimo quinto de la Sentencia.

20. En esta medida, para prevenir que otras personas sufrieran violaciones a la libertad y a la integridad personal como las ocurridas al señor Vélez Loor (*supra* Visto 1), la Corte ordenó una reparación de carácter estructural que permitiría beneficiar a personas más allá de la víctima del caso. Dicha medida busca asegurar que la privación de libertad de personas por cuestiones migratorias sea excepcional, cuando en el caso concreto cumpla con parámetros de necesidad y proporcionalidad, y que se realice en establecimientos destinados a alojar a esas personas, que cumplan con un régimen acorde para migrantes, el cual es distinto al de personas acusadas o condenadas por delitos penales. Al respecto, la Corte dispuso lo siguiente en el punto resolutive decimoquinto de la Sentencia:

15. El Estado debe, en un plazo razonable, 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, de conformidad con lo establecido en el párrafo 272 de la presente Sentencia²⁸.

21. Ahora bien, la Corte ha considerado como regla general que la valoración de información relacionada con el cumplimiento de medidas de reparación ordenadas en la Sentencia debe ser evaluada en el marco de la supervisión de cumplimiento de Sentencia. Así lo ha entendido en múltiples casos²⁹. Sin embargo, de forma excepcional ha adoptado medidas provisionales ante condiciones de particular gravedad cuando guardan relación con la Sentencia³⁰.

22. En este caso, la Corte Interamericana, al igual que su Presidencia, estima que se configuran condiciones excepcionales que ameritan proceder a examinar si se cumplen los requisitos para la adopción de medidas provisionales. En efecto, la Corte advierte que, además de las condiciones de infraestructura y materiales del albergue (*supra* Considerando 20), en el contexto actual generado por la pandemia de la enfermedad denominada COVID-19, las personas que se encuentran en tránsito por territorio panameño se ven impedidas de circular y continuar con su trayecto migratorio, por lo

²⁸ En el párrafo 272 de la Sentencia, la Corte estableció los parámetros para dar cumplimiento a dicha garantía de no repetición, en los siguientes términos:

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.

²⁹ *Cfr.*, entre otros, *Caso Juan Humberto Sánchez respecto Honduras. Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de febrero de 2006, Considerando 8; y *Caso Cesti Hurtado Vs. Perú. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de cumplimiento de sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de octubre de 2019, Considerandos 24 a 26.

³⁰ *Cfr. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2018, Considerando 29; y *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 Casos Guatemaltecos Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de 12 de marzo de 2019, Considerando 15.

que se ha generado una aglomeración de personas en las estaciones migratorias en la provincia del Darién que rebasa la capacidad operatoria de gestión del flujo migratorio. Ello implica que el Estado tenga que adoptar medidas adicionales y adecuadas de prevención del contagio del COVID-19 y proveer de forma suficiente la atención médica requerida. A su vez, esta situación torna más palpable las necesidades apremiantes de asistencia que tiene la población en movilidad compuesta por flujos mixtos de diverso origen, incluidos extra continentales, en temas tan esenciales como la atención en salud por padecimientos preexistentes, los insumos para una adecuada higiene, la alimentación, la estadía en albergues hasta que se pueda reanudar el trayecto, así como las necesidades especiales de protección basadas en la edad y el género, entre otros. En atención a la trascendencia de las circunstancias expuestas, que persisten actualmente y que podrían eventualmente agravarse en la medida en que continúen llegando personas a las ERM, la Corte estima que se presentan circunstancias excepcionales que requieren ser analizadas bajo el recurso al mecanismo de medidas provisionales en este caso.

23. Es así que, a criterio de este Tribunal, la situación descrita evidencia un riesgo a la salud, la integridad personal y la vida de diversas personas, cuya gravedad amerita una intervención inmediata a favor de un grupo de personas en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas migrantes y otras personas extranjeras en contexto de movilidad humana que pueden requerir protección internacional, vulnerabilidad que se ve incrementada por la pandemia y que, consecuentemente, requiere una particular protección por parte del Estado³¹. Esta situación de salud pública mundial, como es la pandemia del COVID-19, ha producido que los Estados adopten una serie de medidas para hacer frente a esta crisis, las cuales han ocasionado la afectación de una serie de derechos en cuanto a su ejercicio y goce, con repercusiones particularizadas en el ámbito de las personas en movilidad³². Así lo hizo notar la Corte en su Declaración No. 1/20 titulada "COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales"³³, así como otros organismos internacionales especializados³⁴.

24. En relación con lo anterior, este Tribunal reitera su jurisprudencia en lo que concierne a las obligaciones que tienen los Estados de origen y los Estados receptores, tanto de tránsito como de destino, respecto de las personas en situación de movilidad humana, sobre quienes "ejerce[n] su competencia territorial o que se encuentran de otro modo bajo su jurisdicción"³⁵. Al respecto, es necesario recordar que se debe abordar

³¹ Tal análisis requiere recordar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes 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. *Cfr. Caso Vélez Loor vs. Panamá*, *supra* nota 1, párr. 98.

³² Ello no obsta a que, en la atención de la emergencia sanitaria, a las personas migrantes también se les apliquen restricciones a sus derechos, que sean legítimas y conforme a los parámetros interamericanos e internacionales, así como en condiciones de igualdad que al resto de la población.

³³ *Cfr. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 1/20*, 9 de abril de 2020, "COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales". Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf.

³⁴ *Cfr. Asamblea Mundial de Salud de la OMS, "Resolución Respuesta a la COVID-19" de 19 de mayo de 2020*, aprobada en el 73º período de sesiones el 19 de mayo de 2020; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU y del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU, *Nota de Orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes*, 26 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_SP.pdf.

³⁵ *Cfr. Mutatis mutandi, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en*

esta situación “en el marco del Estado de Derecho, con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en la jurisprudencia de este Tribunal”³⁶, en particular lo referente al principio de no devolución³⁷ y el derecho a la salud³⁸. De este modo, todas las personas, incluyendo a las que se encuentran en situación de movilidad humana, con independencia de su condición migratoria, deben ser tomadas en cuenta en las respuestas a la crisis actual y a las desigualdades preexistentes exacerbadas por la propagación del virus, para proteger la vida, la salud y la integridad.

25. A mayor abundamiento y en lo que respecta al requisito de la extrema gravedad, la Corte nota que el Estado reconoció la situación de hacinamiento de La Peñita (*supra* Considerando 12). Específicamente, en la audiencia del 9 de julio, el Estado indicó que La Peñita tiene una capacidad máxima para albergar a 500 personas y que, para esa fecha, había 1534 personas (*supra* Considerando 12), lo que demuestra que la capacidad instalada se encuentra ampliamente rebasada. De acuerdo a la información aportada por el Estado, a la fecha de la celebración de la audiencia pública, en La Peñita había 1020 personas adultas (312 mujeres y 708 varones), 510 personas menores de edad, y 51 mujeres embarazadas de diversas nacionalidades³⁹.

26. Aunado a ello, las representantes indicaron que el establecimiento carece de ventilación, de duchas, de suficientes letrinas, de acceso a los alimentos en calidades y cantidades adecuadas (*supra* Considerando 7). Estos datos sobre el albergue La Peñita son consistentes con aquellos que han proporcionado las representantes durante el procedimiento de supervisión de cumplimiento de Sentencia⁴⁰, así como con los datos aportados por parte de la Defensoría del Pueblo⁴¹ y del Grupo Inter-Agencial de Naciones Unidas sobre Movilidad Humana durante el procedimiento de medidas provisionales⁴².

necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 21 de agosto de 2014. Serie A No. 14, párr. 63.

³⁶ En este sentido lo recomendó la Corte en la Declaración No. 1/20, “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”, *supra* nota 33.

³⁷ *Cfr. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 153; *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra* nota 35, párr. 215, y *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección*. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A, No. 25, párrs. 186 y 187.

³⁸ *Cfr. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14, *supra* nota 35, párrs. 104, 164 y 183; *Condición jurídica y derechos del niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 86; *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 104; y *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrs. 98, 99 y 107.

³⁹ El 85 % es originario de Haití, el 5 % proviene de la República Democrática del Congo, el 3 % de Bangladesh, y el 7 % restante corresponde a 28 nacionalidades de diversos países de África, Asia Meridional, Centro y Sur América. *Cfr. Reporte de Situación #13 Panamá- Seguimiento a la emergencia: Estaciones de Recepción Migratoria- Pandemia COVID 19* (19-25 junio 2020). Disponible en: <https://migration.iom.int/reports/panama-seguimiento-la-emergencia-estaciones-de-recepci%C3%B3n-migratoria-pandemia-covid-19-19-25?close=true&covid-page=1>. (Anexo 1 al escrito del Grupo Inter-Agencial de Naciones Unidas sobre Movilidad Humana de 8 de julio de 2020).

⁴⁰ *Cfr. Caso Vélez Loor vs. Panamá. Adopción de Medidas Urgentes*, *supra* nota 3, Considerando 21.

⁴¹ En la audiencia, la Defensora del Pueblo mencionó además haber participado “como observadora” en la protesta que habrían realizado las personas migrantes en la Peñita para reclamar respecto de “las malas condiciones en que se encontraba este albergue [por lo que] hablaban de tomar decisiones de salir en caravana hacia la capital [...], se quejaron de la alimentación, que era muy poca y que los infantes no recibían la provisión adecuada, especialmente [...] de [...] leche”.

⁴² El Grupo Inter-Agencial de Naciones Unidas sobre Movilidad Humana remitió un escrito que contiene los Reportes de Situación publicados por la OIM sobre las Estaciones de Recepción Migratoria de Panamá que

27. Bajo este panorama, la Corte reconoce las dificultades que viene experimentando el Estado de Panamá como consecuencia del cierre de fronteras regionales respecto a la atención de personas migrantes que requieren continuar transitando hacia otros países, así como sus esfuerzos por brindar respuesta a dicha situación en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual ha recibido apoyo de organizaciones internacionales como UNICEF, OIM y ACNUR. Es así que la Corte valora como positivo que, en aras de dar cumplimiento a lo requerido por la Presidenta en la Resolución de adopción de Medidas Urgentes, el Estado haya informado a través del procedimiento escrito y en la audiencia pública sobre diversas medidas adoptadas para reducir el hacinamiento en La Peñita y prevenir los contagios, además de la apertura de la estación Lajas Blancas (*supra* Considerando 12). Dichas medidas incluyen: i) el traslado “en buses de forma gratuita” de 168 migrantes “negativos de la enfermedad” a la estación de los Planes, ubicada en la provincia de Chiriquí, realizado el 6 de junio de 2020; ii) la colocación de 48 carpas de 4x5 metros cuadrados, con una capacidad máxima de diez personas cada una, 600 tarpaulines o refugios de emergencia, 14 carpas grandes multipropósitos y la entrega de “colchonetas, frazadas, catres”⁴³; iii) la separación de la población migrante en cuatro sectores, tomando en consideración las siguientes variables: “nacionalidad, grupo familiar, en los cuales están los niños y niñas adolescentes, mujeres embarazadas, mujeres solteras y hombres solteros”; y iv) el progreso en procesos de licitación pública para construir albergues adicionales para personas migrantes y la implementación de mejoras en los albergues actualmente habilitados para incrementar su capacidad⁴⁴.

cubren el período que se extiende desde el 2 de abril hasta el 25 de junio de 2020. En dichos reportes, la OIM señaló, con base en datos del SENAFRONT, entre otras instituciones, que la capacidad de La Peñita es de 200 personas, mientras que Lajas Blancas puede albergar hasta 1000 personas. En consecuencia, indicó que al 25 de junio de 2020 había un 737 % de sobrepoblación en La Peñita, en virtud de la permanencia de 1674 personas migrantes en dicho establecimiento, con una capacidad máxima de 200 personas. Por otro lado, en dicho Reporte, al comparar la información, proporcionada por el Estado, sobre la disponibilidad de los servicios básicos en La Peñita en contraste con los estándares mínimos humanitarios establecidos en las normas Esfera y el Marco Operacional de la OIM para la respuesta a emergencias (MCOF), la OIM concluyó que no tenía suficientes datos respecto de la alimentación y la vestimenta, y que la disponibilidad de letrinas y de duchas se cumplía en un 22% y 7%, respectivamente, mientras que en un 100% respecto del agua potable para consumo humano. Asimismo, identificó en las siguientes circunstancias un conjunto de necesidades específicas que requiere la respuesta humanitaria en la referida estación: la insuficiente limpieza de las letrinas portátiles que se realiza dos veces por semana; “la sostenibilidad en la cantidad de alimentos” que se suministran, si bien “[el] SENAFRONT ha aumentado la cantidad [...] y, por tanto, la población migrante reporta que ello ha mejorado su calidad de vida”; “la falta de alimentación diferenciada para mujeres embarazadas o niños y niñas menores de 5 años”; el aumento de “los casos de violencia de género, en contra de niños y niñas, y entre personas de distintas nacionalidades”; “[e]xiste una gran necesidad en terreno de agencias e instituciones enfocadas hacia la protección de las personas migrantes”, en particular “de adolescentes no acompañados”; “[s]e requiere de más actividades de comunicación con las personas migrantes sobre la condición de las restricciones migratorias y de movilidad en Panamá y la región centroamericana en general”, “sobre los protocolos que proceden con las personas migrantes que deben ser hospitalizadas y con las que deben ser procesadas a nivel legal”, y “con la solicitud de refugio en Panamá”. Respecto de Lajas Blancas, la OIM indicó que el agua para consumo humano, las letrinas y las duchas se encuentran disponibles al 100%, y que “[el] SENAFRONT mantiene la distribución de tres tiempos de comida preparada para las personas migrantes”. Sin embargo, precisó que las plantas potabilizadoras están dañadas, por lo cual no es posible utilizar las letrinas. *Cfr. Reporte de Situación #13 Panamá- Seguimiento a la emergencia: Estaciones de Recepción Migratoria-Pandemia COVID 19 (19-25 junio 2020), supra* nota 39 (Anexo 1 al escrito del Grupo Inter-Agencial de Naciones Unidas sobre Movilidad Humana de 8 de julio de 2020).

⁴³ Cfr. Informe estatal de 11 de junio de 2020.

⁴⁴ Durante la audiencia, el Estado explicó que la normativa nacional estableció “un fideicomiso migratorio” orientado a la asistencia de los migrantes en el territorio panameño, cuyo gasto mensual es aproximadamente de USD\$800.000 (ochocientos mil dólares de los Estados Unidos de América). Sostuvo que “el fondo para ir a ayudar a los migrantes con el COVID-19 [...] existe” pero que “requ[ieren] cumplir con lo que [...] exige la ley que son procedimientos lamentablemente [...] largos”. Asimismo, manifestó que el Ministerio de Seguridad ha invertido un monto equivalente a “6.120.000 balboas en albergues y mejoras”. Al respecto, precisó que se encuentra en ejecución la construcción de una ERM en Nicanor, en la provincia de Darién, que tendrá una capacidad para albergar a 50 funcionarios y a 544 migrantes. Asimismo, hizo referencia

28. Esta Corte destaca la gravedad de que, aun cuando el Estado hubiere dispuesto campamentos en Lajas Blancas para trasladar a las personas contagiadas y bajo sospecha de estar contagiadas⁴⁵ y haya ampliado en la práctica las dimensiones de La Peñita a través del referido uso de carpas y de refugios de emergencia, este centro continúa albergando un alto número de personas que supone, al menos, dos veces más de lo que permitiría su capacidad, lo cual puede favorecer la propagación del COVID-19. Es por ello que aquellas medidas deben ser acompañadas de una agilización de los recursos a los fines de dar respuesta inmediata a las alegadas circunstancias actuales de hacinamiento y sobrepoblación del establecimiento La Peñita, las cuales pueden continuar agravándose por las medidas de restricción de la movilidad interna y transfronteriza, y, por lo tanto, pueden ocasionar un daño irreparable a la vida y a la integridad de las personas allí retenidas por cuestiones migratorias.

29. En lo que respecta a la infraestructura de los establecimientos y a la provisión de servicios básicos, el Tribunal aprecia la información proporcionada por el Estado referida a las mejoras realizadas para suministrar a las dos estaciones migratorias agua potable, electricidad, baños móviles, duchas, elementos de cocina y alimentos (*supra* Considerando 12). Sin embargo, no puede dejar de notar que la información proporcionada no deja claro que la provisión y mejoramiento se hayan efectuado en proporciones que permitan cubrir las necesidades de la cantidad de personas que se encuentran en cada una de las estaciones migratorias y no aclara si todas las graves condiciones descritas por las representantes fueron superadas en ambos centros. La información proporcionada por el Estado no permite constatar que en La Peñita se cumplan *prima facie* los estándares de la Organización Mundial de la Salud ante un nivel de sobrepoblación tan elevado. Entre otros aspectos, si bien el Estado enumeró los criterios de separación de la población en La Peñita (*supra* Considerando 27), no se cuenta con información sobre cómo se garantiza una ventilación y una distancia adecuadas entre las personas que se encuentran allí y de quienes realizan funciones, a los fines de prevenir el contagio del COVID-19, tomando en cuenta que, según la información científica disponible a la fecha, el virus se transmite de forma muy eficiente por vía interpersonal y por medio de gotas a través del aire, lo cual supone la necesidad de intensificar medidas de distanciamiento, ventilación e higiene (*infra* Considerando 35). En este orden de cosas, el Tribunal nota con preocupación que la limitada limpieza y cantidad de letrinas (apenas un 22% de lo requerido) y/o baños móviles frente a un uso intensivo por parte de la significativa cifra poblacional de La Peñita, así como la falta de información detallada sobre el acceso de niñas y niños a pañales desechables y de toallas sanitarias por parte de mujeres en edad menstrual, no permiten asegurar si en la práctica se posibilitan conductas de higiene que permitan mitigar la propagación del virus. En igual sentido, el Estado no aclaró si cuenta con unidades habitacionales individuales y espacios de aislamiento para preservar la salud de quienes poseen un factor de riesgo como “[las mujeres] embarazadas, recién nacidos con sus madres, post-

al “procedimiento excepcional de contratación pública por emergencia”, pendiente de aprobación ante el Consejo del Gabinete, para avanzar con la construcción de una estación migratoria en Los Planes de Gualaca, que tendrá una capacidad para alojar a 1200 personas migrantes y a 50 funcionarios migratorios, cuya entrega prevé en un plazo de seis meses. Por otro lado, aludió a la adecuación de la estación San Vicente en Nicanor, con una capacidad aumentada de 200 a 300 personas a partir de la instalación de carpas donadas por ACNUR que pueden albergar a ocho personas cada una, y cuya apertura, programada para mediados del mes de julio de 2020, fue postergada por el clima y “el bajo capital humano infectado por coronavirus”. Añadió que se incrementará la capacidad con seis carpas que la OIM mantiene en dicha estación. Por último, el Estado manifestó que realiza inversiones para construir cabañas de seis personas cada una en la estación de Lajas Blancas que le permitirá recibir hasta 544 personas. *Cfr.* Anexo 1 al informe estatal de 11 de junio de 2020.

⁴⁵ La Corte advierte que, de acuerdo a los datos brindados por el Estado, actualmente no se presenta una situación de hacinamiento en Lajas Blancas.

operados, trasplantados y/o que padezcan una condición importante”, y/o cuáles son “[los] lugar[es] más cómodo[s] dentro de las opciones disponibles” para movilizarlas/os. La Corte advierte que, según la información allegada por las representantes, al 25 de junio de 2020, 60 personas, entre sospechosas y positivas, habrían estado aguardando a ser trasladadas al campamento de Lajas Blancas (*supra* Considerando 8), circunstancia que, de persistir en la actualidad, podría intensificar el riesgo de contagio en La Peñita. Por otro lado, el propio Estado refirió que un grupo de personas contagiadas se opuso a ser trasladada a Lajas Blancas, sin precisar qué medidas ha tomado y tomará cuando ocurran ese tipo de situaciones que ponen en riesgo de contagio a las demás personas en La Peñita. Asimismo, la Corte advierte que en la audiencia las representantes reconocieron, con base en documentos de la OIM, diversas mejoras realizadas en Lajas Blancas para suministrar agua potable. No obstante, refirieron, con base en los reportes de la OIM, que se presentan fallas en el funcionamiento de las plantas potabilizadoras de Lajas Blancas, lo cual, en el supuesto de subsistir hasta el presente, resulta indispensable que el Estado atienda lo más pronto posible, ya que tal suceso puede afectar el suministro de agua en cantidad y calidad adecuadas para consumo humano y, en consecuencia, incrementar el riesgo de contagio y afectar la calidad de la atención médica en dicho campamento destinado a albergar a personas migrantes con COVID-19. Finalmente, de la información aportada sobre las mejoras efectuadas en la infraestructura edilicia de La Peñita y de Lajas Blancas no se deduce si allí existe la correcta iluminación, especialmente nocturna, que prevenga hechos de violencia y garantice la seguridad de las mujeres, niñas y niños en las distintas áreas del campamento, tales como los baños móviles.

30. Asimismo, la Corte constata el requisito de urgencia, en tanto el Estado informó que, al 12 de mayo de 2020, se habían detectado en La Peñita 58 casos positivos de personas migrantes⁴⁶, cifra que evolucionó a 158 al 30 de junio de 2020 en el Darién, incluyendo el contagio de funcionarios (*supra* Considerando 12). La Corte destaca que el Estado está proveyendo atención médica gratuita a las personas migrantes que se encuentran en las estaciones migratorias en igualdad de condiciones que a los nacionales y valora los esfuerzos para atenuar la barreras lingüísticas con las personas migrantes al colocar “letreros informativos [...] sobre las medidas de prevención [...] y sobre la situación actual del cierre de fronteras” en creole haitiano, francés, español e inglés, y la conformación de un Comité de Migrantes plurilingüe a los mismos efectos (*supra* Considerando 12). Además, el Estado informó sobre la aplicación de protocolos para prevenir y atender los contagios y eventuales complicaciones derivadas de la enfermedad, la realización de pruebas de diagnóstico, la identificación de personas migrantes con factores que las exponen a un mayor riesgo de complicaciones y la continuidad en la atención médica de enfermedades no relacionadas con el COVID-19. Sin embargo, la falta de condiciones para que se garanticen medidas rigurosas de distanciamiento y de higiene para prevenir y mitigar la propagación del COVID-19, así como la falta de información relativa a los insumos con los que cuenta el personal de salud asignado a La Peñita y a Lajas Blancas para garantizar un tratamiento médico adecuado ante complicaciones derivadas de la enfermedad, hacen que sea necesaria la adopción de medidas de forma inmediata para revertir esas situaciones lo más pronto posible.

31. En relación con lo anterior, el Tribunal advierte con preocupación que el Estado no explicó si, desde el comienzo de la pandemia, los equipos de Salud Mental que se desempeñan en los centros de Darién han realizado visitas a las estaciones migratorias para evaluar las afectaciones psicosociales de la población migrante que, como indicó el

⁴⁶ Cfr. *Caso Vélez Loor vs. Panamá. Adopción de Medidas Urgentes*, *supra* nota 3, Considerando 11.

Estado, padecen “altos niveles de frustración y ansiedad que han desencadenado hasta la agresión verbal y física a [los] equipos de salud”, o cómo pueden acceder a los servicios de salud mental en tiempo oportuno, dada la lejanía de ambas estaciones respecto de los centros urbanos.

32. La Corte considera que el requisito de irreparabilidad del daño se cumple debido a que la situación de extrema gravedad y urgencia de las personas retenidas en la Estación de Recepción Migratoria La Peñita y en Lajas Blancas podría tener consecuencias irreparables a sus derechos a la salud, integridad personal y vida. Si bien las representantes solicitaron inicialmente las medidas provisionales para proteger a “las personas migrantes retenidas en el centro La Peñita”, de acuerdo a la información aportada, esta Corte considera que también resulta oportuno requerir la protección de las personas que se encuentran en el albergue de Lajas Blancas, debido a que a este último son trasladadas, desde La Peñita, las personas clasificadas como contagiadas y/o sospechosas de estar contagiadas y “sus contactos”. Si no se superan de forma pronta las condiciones descritas respecto al hacinamiento y la atención en salud, de conformidad con la información aportada al expediente, podría presentarse la inminencia de un brote generalizado en la Estación de Recepción Migratoria La Peñita y/o en Lajas Blancas, el cual expone a una parte de las personas migrantes a graves secuelas en su salud y/o a la afectación a la vida ante eventuales complicaciones derivadas de la enfermedad que no sean atendidas adecuadamente en centros médicos apropiados.

33. Después de haber examinado los hechos y circunstancias que fundamentaron la presente solicitud y considerando la información presentada por el Estado de Panamá para atender las situaciones referidas por las representantes, la Corte estima que, por los motivos indicados, los requisitos de extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño se configuran *prima facie* y se hace necesario ordenar medidas provisionales de protección para la salud, vida e integridad de las personas que se encuentran en la Estación de Recepción Migratoria La Peñita, así como de aquellas trasladadas a Lajas Blancas.

34. En particular, la Corte considera que, en la coyuntura actual generada por la pandemia y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal, “[un] especial énfasis adquiere garantizar de manera oportuna y apropiada los derechos a la vida y a la salud de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado sin discriminación alguna, incluyendo a los adultos mayores, las personas migrantes, refugiadas y apátridas, y los miembros de las comunidades indígenas”, lo cual fue hecho notar por este Tribunal en su Declaración “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales” (*supra* Considerando 23).

35. Por lo tanto, considerando que Panamá tiene una especial posición de garante de los derechos de las personas que se encuentran bajo su custodia en las Estaciones de Recepción Migratoria⁴⁷, y que la referida enfermedad implica tomar medidas rigurosas para mitigar el riesgo a la vida, la integridad personal y la salud de las personas retenidas, a continuación la Corte estima pertinente reiterar los requerimientos mínimos enumerados en la Resolución de la Presidenta de Adopción de Medidas Urgentes⁴⁸, de acuerdo a las recomendaciones existentes disponibles en la actualidad⁴⁹, para la

⁴⁷ Cfr. *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, *supra* nota 1, párrs. 198 y 276.

⁴⁸ Cfr. *Caso Vélez Loor vs. Panamá. Adopción de Medidas Urgentes*, *supra* nota 3, Considerando 30.

⁴⁹ Cfr. CICR, *Recomendaciones para la prevención y control de la COVID-19 en lugares de detención*, 15 de abril de 2020; ACNUDH, Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, *Recomendaciones del Subcomité de Prevención de la*

implementación de las medidas necesarias a los fines de garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria en el contexto de la referida pandemia:

- a) Reducir el hacinamiento al nivel más bajo posible de forma tal que se puedan respetar las pautas recomendadas de distanciamiento social para prevenir el contagio del virus, teniendo en cuenta especialmente a las personas con factores de riesgo, e incluyendo la posibilidad de examinar medidas alternativas y basadas en la comunidad;
- b) determinar, cuando sea posible, de acuerdo al interés superior, opciones de acogida familiar o comunitaria para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, así como para aquellos que están junto con sus familias

Tortura a los Estados Partes y Mecanismos Nacionales de Prevención relacionados con la pandemia de Coronavirus, 25 de Marzo de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/AdviceStatePartiesCoronavirusPandemic2020.pdf>;

ACNUDH, *Directrices relativas a la COVID-19*, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>, en particular "COVID-19 y los derechos humanos de los migrantes: guía", disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants_sp.pdf;

ACNUDH, *Nota de Orientación conjunta del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU y del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes*, 26 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_SP.pdf;

ACNUDH, Declaración conjunta del Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y el Consejo de Síndicos del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, *El COVID-19 agrava el riesgo de malos tratos y tortura en todo el mundo*, 26 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25995&LangID=S>;

United Nations Network on Migration, "COVID-19 & Immigration Detention: What Can Governments and Other Stakeholders Do?", Disponible en: https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un_network_on_migration_wg_atd_policy_brief_cov_id-19_and_immigration_detention.pdf;

Joint global statement issued by OHCHR, UNHCR, IOM and WHO on the effects of the COVID-19 crisis on refugees, migrants and stateless persons, calling for the release of refugees and migrants in detention, disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/3/5e836f164/rights-health-refugees-migrants-stateless-must-protected-covid-19-response.html>;

IOM, *COVID-19 Analytical Snapshot #9: Immigration detention*, April 2020, disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/MPR/covid-19_analytical_snapshot_9_-_immigration_detention.pdf;

Comité CEDAW, "Guidance Note on CEDAW and COVID-19", disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/STA/9156&Lang=en;

ACNUDH, "COVID-19 and women's human rights: guidance", 15 de abril de 2020, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights.pdf;

OEA/CIM, "COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para conocer los impactos diferenciados", disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>;

Oficina Regional de la OMS para Europa, "Preparación, prevención y control del COVID-19 en prisiones y otros lugares de detención", 15 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention,-15-march-2020>;

OMS, "Atención en el domicilio de pacientes presuntamente infectados por el nuevo coronavirus (nCoV) que tengan síntomas leves y gestión de los contactos", 4 de febrero de 2020. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331397/WHO-nCov-IPC-HomeCare-2020.2-spa.pdf?>

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas de Nelson Mandela). Resolución de la Asamblea General 70/175); Comité Permanente entre Organismos (IASC), "Directriz provisional. COVID-19: Atención especial a las personas privadas de libertad. ACNUDH y la OMS", 27 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19/COVID-19-FocusonPersonsDeprivedofTheirLiberty_SP.pdf;

"Los Estados deben tomar medidas contra las expresiones de xenofobia relacionadas con el COVID-19, dice experta de la ONU", comunicado de prensa de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25739&LangID=S>.

preservando la unidad familiar, de conformidad con lo establecido en la Opinión Consultiva OC-21/2014⁵⁰;

- c) garantizar el respeto del principio de no devolución a toda persona extranjera, cuando su vida, seguridad o integridad personal esté en riesgo, así como el acceso efectivo a los procedimientos de asilo cuando corresponda;
- d) adoptar medidas para prevenir el riesgo de violencia, y en particular aquella de carácter sexual, a la que están expuestas las mujeres, las niñas y los niños migrantes;
- e) establecer protocolos o planes de actuación para la prevención del contagio del COVID-19 y la atención de personas migrantes infectadas, de acuerdo a las pautas recomendadas. Entre otros aspectos, asegurarse de realizar controles de salud a cada persona que ingrese al establecimiento, verificando si tiene fiebre o síntomas de la enfermedad; realizar la toma de muestras biológicas de todos aquellos casos clasificados como "sospechosos", y adoptar las medidas de atención médica, cuarentena y/o aislamiento necesarias;
- f) brindar a las personas migrantes acceso gratuito y sin discriminación a servicios de atención en salud, incluyendo aquellos necesarios para enfrentar la enfermedad del COVID-19, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz y al mismo estándar de atención que se encuentra disponible en la comunidad;
- g) proporcionar a las mujeres embarazadas acceso gratuito a servicios de atención en salud sexual y reproductiva así como a servicios de atención de maternidad, y facilitar servicios de atención en salud adecuados para niñas y niños;
- h) adoptar las medidas que sean necesarias para superar barreras legales, idiomáticas y culturales que dificulten el acceso a la salud y a la información;
- i) adoptar medidas para asegurar la ventilación natural, limpieza máxima, desinfección y recolección de residuos para evitar que la enfermedad se propague;
- j) continuar con la dotación gratuita de mascarillas, guantes, alcohol, toallas desechables, papel higiénico y bolsas de basura, entre otros elementos, tanto para la población que se encuentra en los establecimientos como el personal de custodia y sanitario;
- k) promover, a través de los suministros y la información necesarias, las medidas de higiene personal recomendadas por las autoridades sanitarias, tales como el lavado regular de las manos y del cuerpo con agua y jabón para prevenir la transmisión de dicho virus y de otras enfermedades infecciosas;
- l) proveer una alimentación suficiente y agua potable para consumo personal, con especial consideración de los requerimientos nutricionales pre y post natales⁵¹;
- m) posibilitar el acceso a servicios de salud mental para las personas que así lo requieran, teniendo en cuenta la ansiedad y/u otras patologías que se pueden generar a raíz del temor provocado por la situación del COVID-19;
- n) garantizar el acceso a las Estaciones de Recepción Migratoria de la Defensoría del Pueblo y de otros mecanismos independientes de monitoreo, así como de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil, y
- o) evitar que las medidas que se adopten promuevan la xenofobia, el racismo y cualquier otra forma de discriminación.

36. Adicionalmente, la Corte estima pertinente recordar su Declaración de 9 de abril de 2020 en la cual hizo especial referencia a que "[l]os problemas y desafíos

⁵⁰ Cfr. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14, supra nota 35, párrs. 157, 158, 160, 163, 164 y 167.*

⁵¹ Cfr. *Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 233.

extraordinarios que ocasiona la presente pandemia deben ser abordados a través del diálogo y la cooperación internacional y regional conjunta, solidaria y transparente entre todos los Estados. El multilateralismo es esencial para coordinar los esfuerzos regionales para contener la pandemia". Sobre el particular, recomendó que "[l]os organismos multilaterales, cualquiera sea su naturaleza, deben ayudar y cooperar de manera conjunta con los Estados, bajo un enfoque de derechos humanos, para buscar soluciones a los problemas y desafíos presentes y futuros que está ocasionando y ocasionará la presente pandemia"⁵². En la audiencia pública, el Estado explicó que es un país de tránsito y que el cierre de fronteras regionales le ha ocasionado el tener que atender a un alto número de personas migrantes que buscan continuar su trayecto. Agregó que las autoridades estatales "est[án] decidid[a]s en iniciar nuevamente el flujo controlado de migrantes" y solicitó la intermediación de la Corte "para que los demás países participantes en dicho flujo [les] abran la frontera para [...] poder ayudarlos y asistirlos en que ellos sigan su camino hacia donde ellos quieren llegar". Remarcó que "no es un tema de voluntad de Panamá [sino ...] que involucra a la región y [...] requerimos que la región entera nos apoye y entienda la situación difícil de estas personas". Al respecto, la Corte valora la voluntad de Panamá de encontrar una solución regional para atemperar la situación de las personas en las estaciones migratorias, así como los esfuerzos de los organismos de Naciones Unidas en asistir al Estado de Panamá en la implementación de medidas y acciones para garantizar sus derechos.

37. Para finalizar, el Tribunal hace énfasis en que las dificultades del contexto actual requieren sinergia y solidaridad entre los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil para brindar una respuesta regional y global efectiva a los desafíos derivados de la pandemia que enfrentan las personas en movilidad humana. A la luz del principio de responsabilidad compartida y teniendo en cuenta las dimensiones complejas y transfronterizas del fenómeno migratorio, agravado por la situación de pandemia, la Corte estima pertinente recordar la importancia de impulsar diálogos a nivel nacional, bilateral y regional para generar las condiciones que posibiliten un tránsito seguro, ordenado y regular, en el que se garanticen de manera efectiva los derechos de las personas en situación de movilidad. En este sentido, la Corte insta a Panamá a seguir impulsando los diálogos antes señalados y, en virtud de ello, considera pertinente comunicar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos esta Resolución para que, en el marco de sus atribuciones de acuerdo a la Carta de la OEA, coadyuve a impulsar el diálogo indicado y a promover soluciones regionales a la situación descrita por el Estado de Panamá.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 63.2 de la Convención Americana, y 24.1 y 25.2 del Estatuto de la Corte, y los artículos 4, 27, y 31.2 del Reglamento del Tribunal,

RESUELVE:

⁵² Cfr. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 1/20, 9 de abril de 2020, "COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales", *supra* nota 33.

Por seis votos a favor y uno en contra,
Disidente el Juez Eduardo Vio Grossi.

1. Ratificar la Resolución de la Presidenta de adopción de Medidas Urgentes de 26 de mayo de 2020.
2. Requerir al Estado de Panamá que continúe adoptando todas las medidas adecuadas para proteger efectivamente los derechos a la salud, integridad personal y vida de las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria La Peñita y Lajas Blancas en la Provincia de Darién, de conformidad con los Considerandos 22 a 35 de la presente Resolución.
3. Requerir al Estado de Panamá que asegure, de forma inmediata y efectiva, el acceso a servicios de salud esenciales sin discriminación a todas las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria La Peñita y Lajas Blancas, incluyendo detección temprana y tratamiento del COVID-19.
4. Requerir al Estado que presente, a más tardar el 1 de septiembre de 2020, un informe completo y detallado sobre el cumplimiento de lo dispuesto en los puntos resolutivos 2 y 3 de esta Resolución, de conformidad con lo indicado en los Considerandos 22 a 35 de la misma, luego de lo cual deberá continuar informando a la Corte cada cuatro semanas, dadas las particularidades de estas medidas, contadas a partir de la remisión de su último informe.
5. Requerir que las representantes de la víctima presenten sus observaciones dentro de un plazo de dos semanas, contadas a partir de la notificación de los referidos informes del Estado, así como que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presente sus respectivas observaciones dentro de un plazo de una semana, contado a partir de la recepción de las observaciones de las representantes.
6. Disponer que la Secretaría de la Corte comunique la presente Resolución al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, para los efectos indicados en el Considerando 37 de la presente Resolución.
7. Disponer que la Secretaría de la Corte notifique la presente Resolución al Estado, a las representantes de la víctima y a la Comisión Interamericana.

El Juez L. Patricio Pazmiño Freire hizo conocer a la Corte su Voto Concurrente, y el Juez Eduardo Vio Grossi hizo conocer a la Corte su Voto Disidente, los cuales acompañan la presente Resolución.

Corte IDH. *Caso Vélez Loo vs. Panamá* Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de julio de 2020. Resolución adoptada en San José de Costa Rica por medio de sesión virtual.

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

L. Patricio Pazmiño Freire

Eduardo Vio Grossi

Humberto Antonio Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eugenio Raúl Zaffaroni

Ricardo C. Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO CONCURRENTES

Leoncio Patricio Pazmiño Freire

Juez

"II. LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS.

Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos." Carta Democrática Interamericana.

Consideraciones de contexto.

En un continente que no cesa de sorprendernos con sus avances sostenidos y prometedores, como la recuperación en la doctrina de la Corte Interamericana y en la región del núcleo esencial de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no regresividad conglobada de los derechos humanos, gracias a la consagración del acceso directo a la justicia para víctimas de violaciones de derechos, hasta hace poco considerados con jerarquía exclusivamente programática, ergo, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; también, lamentablemente, constatamos, por los casos que llegan a la Corte, conductas reiteradas de agentes estatales o privados, de distintos Estados parte del sistema, que persisten en la perpetración de crímenes internacionales, ya condenados por una sólida y constante jurisprudencia que ha sancionado graves delitos como la tortura, las violaciones, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, entre otros. A su vez, también asistimos, cuando no sorprendidos, sí perplejos, al surgimiento de prácticas abusivas en el ejercicio del poder que remueven a autoridades elegidas por voto popular en procesos electorales, a juezas y jueces de altas cortes, y una preocupante proscripción de quienes piensan diferente, vulnerando los más elementales derechos civiles y políticos como la libertad de opinión, de organización y participación política, para elegir y ser elegido, criminalizando y judicializando el ejercicio democrático de la oposición, entre otras anomalías, que pensábamos ya históricamente superadas pero que al reaparecer afectan los principios sustanciales de la organización republicana del estado de derecho, del llamado orden público interamericano y, por tanto, requieren atención y actuación preventiva y de contención por parte de los órganos del sistema interamericano.

I. Contenido del voto.

En un primer momento, el voto resume consideraciones ontológicas para precisar la naturaleza y contenidos de los elementos que permiten realizar una interpretación expansiva en materia de derechos humanos, identificando el carácter conglobado de los mismos, así como las relaciones que se producen en el marco de la sujeción al orden jurídico normativo, para argumentar y coadyuvar a favor de la interpretación literal, sistemática, teleológica y evolutiva, así como en el uso de los principios del efecto útil (*effet utile*) y a favor de la persona (*pro personae*), que han permitido a la Corte ampliar el ámbito de su actuación tutelar y cautelar, en general, como en los casos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como en el uso de las medidas urgentes y provisionales, en el caso particular.

En segundo lugar, se exponen brevemente las decisiones adoptadas respecto de las Medidas Provisionales y la adopción de Medidas Provisionales dentro de casos en etapa de Supervisión de Cumplimiento.

Como conclusión, a partir de los fundamentos de la Resolución adoptada por la Presidenta, ratificada por el Pleno, el voto alienta una reflexión final. Abogo por la consolidación y desarrollo de las Medidas Urgentes y Medidas Provisionales, para ejercer una acción tutelar y de garantía, más expansiva que incorpore "las libertades fundamentales" y "los derechos esenciales del hombre" ergo, todos los derechos humanos, entendidos éstos en su dimensión universal, interdependiente e indivisible, sin excepciones, siempre y cuando las presuntas víctimas logren acreditar que bajo el estándar de "extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables", como lo establece el artículo 63 de la Convención Americana, de manera fehaciente exista una situación de particular gravedad, conforme una "alta probabilidad en límite de certeza"¹, respecto de la eventual vulneración de "los

¹ La situación de riesgo o peligro por regla general presenta grados y, por ende, no se trata de cualquier riesgo por remoto que fuese, sino de situaciones de alto riesgo. Siempre el peligro de un juicio de probabilidad que se formula "ex ante" sobre un posible curso causal, porque "ex post" ya se sabe si se concretó o no. Un juicio "ex post" acerca de un peligro no concretado arrojaría que nunca hubo peligro. Para adoptar una medida de esta naturaleza el peligro debe responder a un juicio "ex ante" que arroje una alta probabilidad de producción del resultado que se quiere evitar y, en el caso concreto, nos hallamos antes una probabilidad que alcanza casi el límite de la certeza: una concentración de personas del 700% en un espacio que sólo tolera 100 personas, con algunos casos de una infección de alta transmisión, arroja, sin lugar a dudas, la casi certeza absoluta de que el daño es inevitable de continuar la situación. Cualquier observador tercero que evalúe la situación, concluirá sin más en que será inevitable que se produzca el resultado lesivo.

derechos esenciales del hombre" como la vida, dignidad humana, o cualquier otro que se invoque, o como en el presente caso, la salud, demostrando que están asediados por circunstancias límite, casi imposibles de resistir y que demandan una inmediata tutela, sin que estos derechos, como en el presente caso, incluso no hagan parte expresa de la sentencia y sus medidas de reparación.

II. Contenido y fundamentos para una argumentación expansiva.

La creación del derecho es un resultado de alta complejidad donde concurren distintos y diversos procesos institucionales, políticos, sociales, culturales, económicos, locales e internacionales, que van más allá de una formulación exclusivamente legislativa o de desarrollo jurisprudencial, exclusivamente. Es por esta realidad multi causal que es preciso ubicar el papel del orden jerárquico superior en la creación, modificación o interpretación de los cuerpos normativos.

La noción de orden jerárquico superior en el ámbito de la protección y garantía de los derechos humanos, descansa en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su referente global: el sistema de las Naciones Unidas, donde, los Estados, a través de los múltiples instrumentos internacionales aprobados, han concordado que el bien jurídico fundamental alrededor del cual se organiza esta institucionalidad es la dignidad del ser humano, "los derechos esenciales del hombre", en tanto bienes jurídicos sustanciales, sin jerarquías, categorías, exclusividades o exclusiones que se deben valorar y proteger bajo los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

Por lo antes señalado, el sistema interamericano hace parte de un orden jerárquico superior global que concibe a los derechos humanos, sin jerarquías, categorías, exclusividades o exclusiones. Justamente, fueron los estados fundadores, si se quiere nuestros "padres fundadores" del sistema interamericano, en la Carta de la OEA, parágrafo cinco, quienes reafirman y comprometen al sistema interamericano con los principios y propósitos de las Naciones Unidas y, en el Capítulo I artículos 1, inciso primero, y 2 inciso primero, declaran, sin lugar a duda alguna, la adscripción de la OEA como organismo regional integrante del sistema de las Naciones Unidas, sujetando el cumplimiento de sus obligaciones y principios de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Así, de manera expresa, el sistema regional articula su naturaleza, principios y propósitos bajo el orden jerárquico superior global del sistema de Naciones Unidas, con todo lo que ello implica para su estructura, órganos, desempeño y obligaciones.

Establecido este marco de referencia, ahora hay que explicitar los contenidos de la hermenéutica.

El *corpus juris* se nutre de principios fundacionales, valores ordenadores, reglas y normas escritas. Es un conjunto normativo que se lo puede entender desde una perspectiva literal, siempre y cuando su sentido y entendimiento sea suficiente y claro, más, cuando esa lectura no es posible o es insuficiente, se puede apoyar en la revisión teleológica, buscando el origen de los argumentos que se transformaron en textos y así desentrañar lo que los mentores trataron de transmitir, todo ello, claro está, en el marco de un análisis sistémico del cuerpo normativo, en su versión viva, evolutiva pero siempre interconectada con el orden jerárquico normativo al que se pertenece, y, por último, la hermenéutica se apoya en las técnicas de interpretación generalmente aceptadas.

Es por este razonamiento que concurro y voto favorablemente, en esta decisión y en otras interpretaciones similares, cuando en la *ratio decidendi*, la Corte toma como punto de partida la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, con sus reglas que dan lugar a la interpretación literal, sistemática y teleológica y se hace uso de los principios del efecto útil (*effet utile*), el principio *pro personae*, y la interpretación evolutiva. Estas pautas encuentran su origen en disposiciones convencionales, por ejemplo, el artículo 29 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, y, en el derecho comparado internacional, donde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha desarrollado e incorporado el concepto de interpretación evolutiva, todo lo cual permite a los instrumentos internacionales de derechos humanos ser un mecanismo más efectivo para salvaguardar la dignidad humana, la vida y todos los "derechos fundamentales del hombre".

III. Las Medidas Provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En las actuales circunstancias, de conformidad con la Convención Americana, y luego de los múltiples pronunciamientos de la Corte, es posible concordar, en tanto concepto, que las medidas provisionales son actuaciones que buscan prevenir un daño grave e irreparable ante una situación o contexto de plena urgencia, sea esta amenaza dirigida a presuntas víctimas involucradas en un proceso ante la Corte, o bien una amenaza al proceso, a la situación jurídica como tal o a la aplicación efectiva de la Sentencia.

Son consistentes las decisiones desarrolladas por la Corte para definir y precisar el concepto, contenido y carácter de las Medidas Provisionales, a partir de su primer

pronunciamiento sobre la materia. Este se produjo en el asunto *Gallardo Rodríguez* respecto de México, donde la Corte estableció que estas medidas no revisten de una intencionalidad eminentemente cautelar, sino que también se las debe comprender en su dimensión tutelar, en esa oportunidad afirmó lo siguiente:

[...] en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas provisionales tienen un carácter no solo cautelar, en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar, por cuanto protegen derechos humanos. Siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de la extrema gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas, las medidas provisionales de protección, al buscar evitar daños irreparables a las personas, se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo².

Es a partir de esta formulación, que claramente reconoce el orden jerárquico superior del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que la Corte desarrolla pronunciamientos reiterados más amplios con respecto a las medidas provisionales, su trámite e incluso su procedencia, consolidando un pensamiento de protección que pueda responder con mayor celeridad y prestancia frente a graves violaciones de los derechos humanos en la región.

Como es en las **Medidas Provisionales dentro de casos en etapa de Supervisión de Cumplimiento a favor de víctimas que cuentan con sentencia definitiva**, donde el fundamento utilizado por la Corte para la adopción de dichas medidas, es similar al utilizado para la adopción de medidas en casos que se encuentran en tramitación de Fondo ante la Corte o en casos que aún no están en conocimiento de la misma, vale decir, analiza y verifica si concurren los tres supuestos contenidos en la Convención Americana y el Reglamento de la Corte que son: extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad³.

IV. Consideraciones finales y razón del voto concurrente.

² Asunto *Gallardo Rodríguez* respecto de México. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de febrero de 2002, Considerando 5.

³ *Cfr.* Caso *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 Casos Guatemaltecos Vs. Guatemala*. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de marzo de 2019, Considerandos 3 a 5.

Mediante Resolución de 26 de mayo de 2020, la Presidenta de la Corte adoptó Medidas Urgentes a favor de las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria La Peñita y Lajas Blancas en la Provincia de Darién, Panamá, con el objeto de **proteger efectivamente sus derechos a la salud, integridad personal, y vida**⁴. Lo que se confirmó con la Resolución de Aprobación de las Medidas Provisionales de 29 de julio de 2020 por parte de la mayoría del Pleno de la Corte.

La Resolución de Aprobación siguió el razonamiento de las Medidas Urgentes que consideró que se cumplía con el requisito previsto en el artículo 27.3 del Reglamento de la Corte "en tanto [la solicitud] se ref[ería] a la ejecución de la medida de reparación ordenada en el referido punto resolutivo décimo quinto de la Sentencia"⁵, así como estimó que:

[...] se configuran condiciones excepcionales que ameritan proceder a examinar si se cumplen los requisitos para la adopción de medidas provisionales al constatar que se trata de alegados hechos relativos a la falta de prevención del contagio y falta de atención médica de los migrantes retenidos en el albergue La Peñita en el contexto generado por la pandemia de la enfermedad denominada COVID-19, lo cual pondría en riesgo **la salud**, (negrilla, me corresponde) la integridad personal y la vida de diversas personas⁶.

La Resolución de la Corte, siguiendo las Medidas Urgentes, luego de comprobar que existe una situación de hacinamiento en el centro La Peñita, el cual continúa albergando un alto número de personas que supone, al menos, dos veces más de lo que permite su capacidad, resaltó las condiciones en las que permanecen las personas migrantes⁷, reconociendo que pueden favorecer la propagación del COVID-19 de una manera más gravosa de la que se podría dar en dicho centro si operara bajo su capacidad regular,

⁴ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Urgentes*. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de mayo de 2020. Resolutivo 1.

⁵ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Urgentes*. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de mayo de 2020, Considerando. 15.

⁶ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Urgentes*. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de mayo de 2020, Considerando. 17.

⁷ Indicaron que carece de ventilación, de duchas, de suficientes letrinas, de acceso a los alimentos en calidades y cantidades adecuadas. Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas Provisionales*. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de julio de 2020, Considerando 26.

rebasando cualquier riesgo de contagio que pueda ser considerado permitido o tolerable, este alto Tribunal ha concluido que se encuentra en riesgo el derecho a la **salud**, como la integridad personal y la vida.

Es preciso destacar que las Medidas Urgentes y las Medidas Provisionales ratificadas por el Pleno de la Corte en el caso Vélez Loo y Panamá, configuran, por un lado: a) la incorporación novedosa, como parte de la nueva etapa jurisprudencial de la Corte, de la tutela del **derecho a la salud**, en tanto derecho en sí, no circunscrito o en relación exclusiva con la protección de la vida y la integridad de la persona, lo que fortalece la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos; b) esta noción conglobada de los derechos humanos, a la vez, sirve para justificar porqué en este caso, la Corte aprobó la tutela del **derecho a la salud**, que, si bien consta de manera expresa en la petición de los representantes, la misma no hacía parte de la sentencia y, consecuentemente, tampoco constaba en las medidas de reparación, sin embargo, ante circunstancias excepcionales, es posible y deseable que se tenga que valorar adecuada y razonadamente, como efectivamente se lo hizo en el caso en comento ; y, por último; c) el análisis jurídico-fáctico del caso nos deja abierta la posibilidad para que en un futuro cercano, la Corte pueda desplegar una reflexión que parta de la afirmación, más allá del ejercicio tradicional y constante realizado por esta Corte en escenarios en los que ha otorgado antes Medidas Urgentes y Medidas Provisionales, que no es posible interpretar la Carta de la OEA o la Convención Americana de Derechos Humanos, como limitativas de la competencia de la Corte ante una situación en que "la alta probabilidad en límite de certeza" del perjuicio o daño, ponga en riesgo cualesquiera de los derechos fundamentales, los derechos humanos de las personas, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales.

Agotadas las vías internas e incluso las instancias previas dentro del propio sistema, o, siendo inoficiosas por razones de tiempo o por cualquier otra circunstancia, que se transforme en un obstáculo insalvable para la probable víctima, por la salud del sistema mismo, para atender a la gente en su esperanza de una justicia, celeridad y urgente, es obligación de la Corte, arbitrar una solución expedita por vía jurisdiccional de carácter tutelar.

L. Patricio Pazmiño Freire

Juez

**VOTO DISIDENTE DEL JUEZ EDUARDO VIO GROSSI,
RESOLUCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,
DE 29 DE JULIO DE 2020,
ADOPCIÓN DE MEDIDAS PROVISIONALES,
CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ**

I. INTRODUCCIÓN.

1. Se expide el presente voto disidente¹ respecto de la Resolución del título², que ha ratificado³ la Resolución de Medidas Urgentes de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴, del 26 de mayo del año en curso⁵.
2. Con el propósito de facilitar la exposición de esta divergencia, las razones que la sustentan se ordenan seguidamente bajo los acápites: Hechos, (II) Consideraciones previas, (III) Facultad de la Corte de dictar medidas provisionales, (IV) Facultad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶ en la materia, (V) Vulneración de las normas en autos y Conclusiones (VI), fundamentos también desarrollados en otros votos individuales⁷.

¹ Art. 24.3 del Estatuto de la Corte: "*Las decisiones, juicios y opiniones de la Corte se comunicarán en sesiones públicas y se notificarán por escrito a las partes. Además, se publicarán conjuntamente con los votos y opiniones separados de los jueces y con cualesquiera otros datos o antecedentes que la Corte considere conveniente*".
Art.32.1.a del Reglamento de la Corte: "*La Corte hará público: sus sentencias, resoluciones, opiniones y otras decisiones, incluyendo los votos concurrentes o disidentes, cuando cumplan los requisitos señalados en el artículo 65.2 del presente Reglamento; ...*"
En lo sucesivo, cada vez que se emplee "párr." o "párrs.", se entenderá que se refiere al párrafo o a los párrafos de la Resolución de la que se discrepa.

² En adelante, la Resolución.

³ Resolutivo N°1: "*Ratificar la Resolución de la Presidenta de medidas urgentes de 26 de mayo de 2020*".

⁴ En adelante, la Corte.

⁵ En adelante, la Resolución de la Presidenta.

⁶ En adelante, la Comisión.

⁷ Votos individuales del Juez Eduardo Vio Grossi respecto de Resoluciones sobre medidas provisionales: Disidente, Caso Mack Chang y otros Vs. Guatemala, 24 de junio de 2020; Concurrente, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, de 10 de junio de 2020; Disidente, Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia, de 1 de junio de 2020; Disidente, Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador, 3 de septiembre de 2019; Disidente, Caso Mack Chang y Otros Vs. Guatemala, 5 de marzo de 2019; Parcialmente Disidente, Caso de los Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades del Municipio de Rabinal, Caso Molina Thiesen y Otros 12 Casos contra Guatemala, 12 de marzo, de 2019; Concurrente, Caso Bácam Velásquez Vs. Guatemala, 22 de noviembre de 2018; Disidente, Caso Durand y Ugarte Vs. Perú, 8 de febrero de 2018; Disidente, Caso Torres Millacura y Otros Vs. Argentina, 14 de noviembre de 2017; Concurrente, Asunto Mery Naranjo y Otros respecto de Colombia, 22 de agosto de 2017; Concurrente, Caso Fernández Ortega y Otros, 7 de febrero de 2017; Concurrente, Caso Bácam Velásquez Vs. Guatemala, 31 de agosto de 2016; Concurrente, Caso García Prieto y Otros Vs. El Salvador, 20 de noviembre de 2015; Disidente, Caso Torres Millacura y Otros Vs. Argentina, 23 de junio de 2015; Disidente, Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, 23 de junio de 2015; Disidente, Caso Rosendo Cantú y Otra Vs. México, 23 de junio de 2015; Disidente, Caso García Prieto y Otros Vs. El Salvador, 26 de enero de 2015; Disidente, Caso Mack Chang y Otros Vs. Guatemala, 26 de enero de 2015; Concurrente, Caso Artavia Murillo y Otros ("*Fecundación in Vitro*") Vs. Costa Rica, 31 de marzo de 2014; Concurrente, Caso Familia Barrios Vs. Venezuela, 30 de mayo de 2013; Concurrente, Asunto Millacura Llaipén y Otros respecto de Argentina, 13 de febrero de 2013; Concurrente,

II. CONSIDERACIONES PREVIAS.

3. Ciertamente, el presente escrito se emite con pleno respeto y consideración hacia la Corte y con la convicción que ayudará a mejor comprender el alcance de la Resolución.
4. Asimismo, se fundamenta en el principio de Derecho Público, ámbito al que pertenece el Derecho Internacional Público y, por ende y como integrante de esta último, también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual solo se puede hacer lo que la norma permite, por lo que lo no regulado se inserta en la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva de los Estados⁸. Dicho principio difiere, entonces, del imperante en Derecho Privado, a saber, que se puede hacer todo lo que la norma no prohíbe.
5. Por cierto, desconocer ese principio de Derecho Público, conlleva prescindir también de la realidad internacional, cual es, que, no obstante, los importantes cambios acaecidos a partir de la segunda mitad del siglo pasado, la sociedad internacional continúa siendo, más allá de lo que se desee, una sociedad fundamentalmente de Estados soberanos. La prescindencia de tal dato en la comprensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹, puede tener indeseables consecuencias en su efectiva y oportuna aplicación, afectando, por ende, la vigencia de los derechos humanos, toda vez que en varias disposiciones de aquella la indicada realidad

Caso Familia Barrios Vs. Venezuela, 13 de febrero de 2013; Concurrente, Caso Pacheco Teruel y Otro Vs. Honduras, 13 de febrero de 2013; Concurrente, Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia, 26 de junio de 2012; Concurrente, Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México, 20 de febrero de 2012; Disidente, Asunto Millacura Llaipén respecto de Argentina, 25 de noviembre de 2011; Disidente, Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, 5 de julio de 2011; Disidente, Caso Rosendo Cantú y Otra Vs. México, 1 de julio de 2011; Disidente, Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia, 30 de junio de 2011; y Concurrente, Asunto Wong Ho Wing respecto de Perú, 28 de mayo de 2010; y Constancia de Queja presentada ante la Corte el 17 de agosto de 2011.

⁸ *“La cuestión de si un asunto determinado corresponde o no a la jurisdicción exclusiva del Estado, es una cuestión esencialmente relativa, la que depende del desarrollo de las relaciones internacionales. En el estado actual del desarrollo del derecho internacional, la Corte es de opinión que los asuntos relativos a la nacionalidad pertenecen, en principio, a ese dominio reservado”*. Corte Permanente de Justicia Internacional, Opinión Consultiva sobre ciertos decretos de nacionalidad dictados en la zona francesa de Túnez y Marruecos, Serie B Nº 4, pág. 24.

Protocole nº 15 portant amendement à la Convention (Européenne) de Sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales, art.1: *“A la fin du préambule de la Convention, un nouveau considérant est ajouté et se lit comme suit: Affirmant qu’il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d’une marge d’appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des Droits de l’Homme instituée par la présente Convention.”*

⁹ En adelante, la Convención.

se hace presente, como acontece, por ejemplo, en el segundo párrafo de su preámbulo¹⁰ y en sus artículos 74.1¹¹, 1.1¹², 2¹³, 35¹⁴, 46.1.a)¹⁵, 62.3¹⁶, 68¹⁷, 31¹⁸, 76¹⁹ y 77²⁰.

6. También este texto se basa en el valor del Derecho, incluyendo en él a sus normas procesales, que, especialmente en el área de los derechos humanos, son tan esenciales como las sustantivas, puesto que su respeto permite que estas últimas realmente puedan ser efectivas. Así, la forma está indisolublemente ligada al fondo. Y es que, en gran medida, las normas procesales, estimadas a veces como meras formalidades y, por ende, susceptibles de no considerarse a fin de privilegiar a las sustantivas, condicionan la aplicabilidad de éstas. Por ende, en el evento de subestimarse, por parte de una instancia judicial internacional, a las normas procesales, se podría estar alentando al conjunto de la sociedad internacional y aún, a las sociedades nacionales, a actuar del mismo modo, lo que también podría provocar un efecto devastador en lo que respecta a la efectiva vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

¹⁰ "Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos."

¹¹ "Esta Convención queda abierta a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos."

¹² "Obligación de Respetar los Derechos. 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."

¹³ "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."

¹⁴ "La Comisión representa a todos los miembros que integran la Organización de los Estados Americanos."

¹⁵ "Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá: a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos."

¹⁶ "La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial."

¹⁷ "Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes."

¹⁸ "Reconocimiento de Otros Derechos. Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 76 y 77."

¹⁹ "1. Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención.
2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados Partes en esta Convención. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación."

²⁰ "1. De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades.
2. Cada protocolo debe fijar las modalidades de su entrada en vigor, y se aplicará sólo entre los Estados Partes en el mismo."

7. En tal orden de ideas, se considera que indudablemente las normas jurídicas son el resultado de acuerdos entre sus autores, los legisladores en la escena nacional y los Estados en la internacional, los que arriban a consensos conciliando posiciones adoptadas por aquellos en vista de llevar a la práctica sus principios, doctrinas e ideologías o de resguardar intereses propios o de consolidar o acrecentar posiciones de poder u obtener beneficios económicos, etc. Pero, igualmente se tiene en cuenta que, por lo general, el referido consenso no lo es tanto sobre los fundamentos de la correspondiente norma como en lo que ella expresa. En lo que respecta a la materia en cuestión, tal consenso constituye más bien, siguiendo lo que se expresó a propósito de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, un acuerdo práctico de lo que se convenía, mas no sobre los fundamentos de ello. Dada las estructuras societarias, pero especialmente la internacional, este método ha sido quizás el único que ha permitido avances en materia de derechos humanos, aunque, sin duda, dispares según el continente y países de que se trate, patrimonio que no se debería arriesgar.
8. Por otra parte, asimismo se tiene presente en este escrito que el Derecho es el único instrumento del que puede disponer la persona humana ante el inmenso y avasallador poder que detenta el Estado, particularmente en la escena internacional. La relación entre ambos es abismantemente desequilibrada. En la situación que nos ocupa, sin el apoyo del Derecho Interamericano de los Derechos Humanos y de las instituciones que contempla, es decir, la Corte y la Comisión, el ser humano estaría, en el ámbito internacional, prácticamente en la indefensión o, al menos, en una situación francamente de desigualdad o de precariedad. Desde esta óptica, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se sustenta en similar premisa que la del Derecho del Trabajo, la del Derecho de la Infancia o la del Derecho de las Personas Mayores, cual es, proteger a los trabajadores, niños y niñas y personas de edad avanzada, respectivamente.
9. Igualmente, cabe añadir que este voto se apoya en la función que le cabe a la Corte en tanto entidad judicial, cual es, aplicar e interpretar la Convención²¹, acorde a las reglas de interpretación previstas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados²², que están dirigidas a desentrañar la voluntad de los Estados Partes de aquella, es decir, a precisar el sentido y alcance de lo que la Convención dispone y no en buscar en ella lo que el intérprete quiera que exprese²³.

²¹ *Supra*, Nota N° 16.

²² En adelante, Convención de Viena.

²³ Art. 31 de la Convención de Viena: "*Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.*

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes."

Art.32 de la Convención de Viena: "*Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de*

10. La aplicación e interpretación de la Convención importa, consecuentemente, que lo que compete a la Corte es impartir Justicia en materia de Derechos Humanos a través del Derecho y más específicamente aún, según lo que aquella dispone, función diferente a la asignada a la Comisión, consistente en promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, incluso ante ella²⁴. El cumplimiento de la misión que le ha sido asignada, le impone a la Corte, consecuentemente, proceder exclusivamente en el ámbito del Derecho, procurando no incursionar en áreas que son más propias de los órganos que ejercen las funciones ejecutivas y normativas²⁵ y ello aunque, al proceder así, afecte su influencia o incidencia social o política. No es éste su propósito sino, como indica la doctrina, el de transformar los mandatos abstractos y generales de la Convención en mandatos concretos y particulares.
11. La función jurisdiccional de la Corte le impone, por lo tanto, proceder acorde a la dignidad que emana de la circunstancia de ser un tribunal y, adicionalmente, autónomo, sin que, en el ejercicio de sus prerrogativas, pueda ser fiscalizado o controlado por entidad alguna, pero, al mismo tiempo, sin ninguna capacidad de hacer cumplir sus fallos por el empleo de medidas coercitivas. La majestad propia de la magistratura que le ha sido confiada a la Corte, conlleva, consecuentemente, proceder con pleno apego a los límites que se le han establecido a sus facultades privativas, de suerte que sus decisiones sean acatadas principalmente por considerarse justas en razón, entre otras, de su autoridad moral y su estricto apego a lo efectivamente pactado por los Estados en la Convención.

III. FACULTAD DE LA CORTE DE DICTAR MEDIDAS PROVISIONALES.

12. Tal como se ha manifestado en otros votos individuales²⁶, la razón por la que se disiente de la Resolución, es que estima que no procede ordenar medidas provisionales una vez que se ha

interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.”

²⁴ Art. 41: “La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.”

²⁵ *Supra*, Notas N°s 18, 19 y 20.

²⁶ *Supra*, Nota N° 7.

dictado sentencia en el caso de que se trate, ya que, en esa eventualidad, la facultad de la Corte al respecto ha precluido, por haber ya juzgado el caso y, por ende, no lo estaría conociendo, vale decir, ya no estaría aplicando e interpretando la Convención a su respecto²⁷ y ya habría ordenado, si procediere, el restablecimiento del goce del derecho humano violado y dispuesto las reparaciones y la justa indemnización correspondientes²⁸.

13. Y se sostiene lo anterior en base a lo que establecen las normas correspondientes y a la consecuencia que se deriva si no se les respetan.

A. Las normas.

14. La facultad de la Corte de dictar medidas provisionales está prevista en el artículo 63.2 de la Convención, el que dispone:

"En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión."

15. Tal artículo convencional distingue, entonces, entre las medidas provisionales que la Corte puede decretar *"en los asuntos que esté conociendo"* y las que puede ordenar en los *"asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento"*.

16. De allí, entonces, es que es menester precisar, antes que nada, lo que se entiende por el verbo *"conocer"* que emplea la disposición en comento. No habiéndole dado la Convención un sentido especial a dicho término, es preciso recurrir a su sentido corriente²⁹, cual es, *"(a)ctuar en un asunto con facultad legítima para ello"*³⁰. Pues bien, la facultad de la Corte³¹ es lo que en doctrina se conoce como competencia contenciosa, pues con ella se resuelve una controversia, una contienda entre partes, controversia que puede consistir igualmente acerca de la petición de medidas provisionales por parte de la Comisión.

17. En consecuencia, no cabe duda de que, respecto de los casos ejerce su competencia contenciosa y mientras lo hace, la Corte dispone de la facultad de ordenar medidas provisionales, de oficio o a petición de parte³². Lo indicado implica, igualmente, que, como es en ejercicio de su

²⁷ *Supra*, Nota N° 16.

²⁸ Art. 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."*

²⁹ *Supra*, Nota N° 23, art.31.4 de la Convención de Viena.

³⁰ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 2019.

³¹ *Supra*, Notas N°s 16 y 28.

³² *Infra*, Nota N° 33, Art.27.3 del Reglamento de la Corte. En adelante, este se denominará "el Reglamento".

competencia contenciosa que la Corte puede decretarlas, lógicamente ellas son concebidas, no solo como excepcionales, sino también como esencialmente transitorias, hasta que aquella resuelva el correspondiente caso.

18. Ahora bien, el asunto es diferente en cuanto a la dictación de medidas provisionales en aquellos asuntos que aún no estén sometidos a conocimiento de la Corte, por lo que la controversia versa únicamente acerca de la petición de aquellas. En tal eventualidad, la Corte solo puede actuar, según lo prescribe la última frase del mencionado art. 63.2, a solicitud de la Comisión.
19. Todo lo indicado precedentemente obviamente también se expresa en el Reglamento de la Corte³³, cuando reproduce, en términos similares a los utilizados por la Convención, la distinción entre asuntos sometidos a conocimiento de la Corte y asuntos aún no sometidos a su conocimiento. Es por ese motivo que la referencia que el numeral 1 del artículo 27 del Reglamento de la Corte hace a "*cualquier estado del procedimiento*", únicamente puede entenderse en el sentido de que este último se lleva a cabo respecto de asuntos sometidos a conocimiento de la Corte, pues en cuanto a los asuntos no sometidos a su decisión, no hay aún procedimiento alguno, el que recién podría iniciarse con la pertinente solicitud de la Comisión.

B. Consecuencia.

20. Determinado, entonces, que la Corte puede decretar medidas provisionales mientras esté ejerciendo su competencia contenciosa en relación al respectivo caso que le ha sido sometido, procede recordar que éste finaliza con la sentencia correspondiente³⁴, la que, por lo tanto, genera el efecto de cosa juzgada, no pudiendo ser modificada ni aún por la propia Corte.

³³ Art.27 del Reglamento: "*1. En cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención.*

2. Si se tratare de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte podrá actuar a solicitud de la Comisión.

3. En los casos contenciosos que se encuentren en conocimiento de la Corte, las víctimas o las presuntas víctimas, o sus representantes, podrán presentar directamente a ésta una solicitud de medidas provisionales, las que deberán tener relación con el objeto del caso.

4. La solicitud puede ser presentada a la Presidencia, a cualquiera de los Jueces o a la Secretaría, por cualquier medio de comunicación. En todo caso, quien reciba la solicitud la pondrá de inmediato en conocimiento de la Presidencia.

5. La Corte o, si ésta no estuviere reunida, la Presidencia, podrá requerir al Estado, a la Comisión o a los representantes de los beneficiarios, cuando lo considere posible e indispensable, la presentación de información sobre una solicitud de medidas provisionales, antes de resolver sobre la medida solicitada.

6. Si la Corte no estuviere reunida, la Presidencia, en consulta con la Comisión Permanente y, de ser posible, con los demás Jueces, requerirá del Estado respectivo que dicte las providencias urgentes necesarias a fin de asegurar la eficacia de las medidas provisionales que después pueda tomar la Corte en su próximo período de sesiones.

7. La supervisión de las medidas urgentes o provisionales ordenadas se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de los beneficiarios de dichas medidas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de los beneficiarios de las medidas o sus representantes.

8. En las circunstancias que estime pertinente, la Corte podrá requerir de otras fuentes de información datos relevantes sobre el asunto, que permitan apreciar la gravedad y urgencia de la situación y la eficacia de las medidas. Para los mismos efectos, podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.

9. La Corte, o su Presidencia si ésta no estuviere reunida, podrá convocar a la Comisión, a los beneficiarios de las medidas, o sus representantes, y al Estado a una audiencia pública o privada sobre las medidas provisionales.

10. La Corte incluirá en su informe anual a la Asamblea General una relación de las medidas provisionales que haya ordenado en el período del informe y, cuando dichas medidas no hayan sido debidamente ejecutadas, formulará las recomendaciones que estime pertinentes."

³⁴ Segunda frase del art.67:" *En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo."*

21. La mencionada frase del referido artículo es clara, precisa y categórica:

"El fallo de la Corte será definitivo e inapelable."

22. Efectivamente, en mérito de la necesidad de certeza o de seguridad jurídica y en consideración al ya citado principio de Derecho Público de que únicamente se puede hacer lo que la norma dispone, la Corte solo puede decretar, respecto de su sentencia, alguna de las resoluciones que inequívocamente se desprenden de las facultades que taxativamente le han sido conferidas, sea por la Convención, sea por su Reglamento.

23. Y así, dictada la sentencia de fondo en un caso, la Corte solo puede, de conformidad a lo indicado en la Convención:

- a) interpretarla³⁵, e
- b) incluir en el Informe Anual que debe remitir a la Asamblea General de los Estados Americanos, el caso correspondiente si la sentencia dictada a su respecto no ha sido cumplida³⁶.

24. Además, de acuerdo a las normas reglamentarias, la Corte puede:

- a) emitir, si no lo ha hecho, la sentencia de reparaciones y costas³⁷;
- b) enmendarla por errores notorios de edición o de cálculo³⁸; y
- c) supervisar su cumplimiento³⁹.

25. Se reitera, entonces, que, como se desprende de lo expuesto, las providencias que la Corte puede llevar a cabo o disponer con posterioridad al pronunciamiento de su respectiva sentencia

³⁵ Art.67, *Supra*, Nota N° 18.

³⁶ Art. 65: *"La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos."*

³⁷ Art. 66.1 del Reglamento: *"Cuando en la sentencia de fondo no se hubiere decidido específicamente sobre reparaciones y costas, la Corte fijará la oportunidad para su posterior decisión y determinará el procedimiento."* En adelante, éste se denominará el Reglamento.

³⁸ Art. 76 del Reglamento: *"La Corte podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, presentada dentro del mes siguiente a la notificación de la sentencia o resolución de que se trate, rectificar errores notorios, de edición o de cálculo. De efectuarse alguna rectificación la Corte la notificará a la Comisión, a las víctimas o sus representantes, al Estado demandado y, en su caso, al Estado demandante."*

³⁹ Art. 69 del Reglamento: *"La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes."*

2. *La Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.*

3. *Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión.*

4. *Una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes.*

5. *Estas disposiciones se aplican también para casos no sometidos por la Comisión."*

definitiva e inapelable, son expresamente previstas en la normativa aplicable, la que, como es fácil de constatar, no comprende la posibilidad de decretar medidas provisionales en tal eventualidad. En otras palabras, visto que la posibilidad de dictar éstas últimas con relación a un caso en donde ya se ha dictado sentencia definitiva e inapelable no se encuentra contemplada en norma alguna, se debe concluir en que la Corte carece de facultad para proceder en tal sentido.

26. En tal perspectiva, la circunstancia de que en las sentencias de la Corte se incluya un punto resolutivo señalando que "*(l)a 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*", no puede ser entendido como que la Corte sigue conociendo del caso de que se trate, esto es, aplicando e interpretando la Convención a su respecto o, en otros términos, resolviéndolo y dictando otras sentencias al efecto. Lo que dicha frase significa es, en cambio, sencillamente que la Corte inspeccionará⁴⁰ el cumplimiento total del respectivo fallo y que, una vez que él se haya ejecutado plenamente, cesará dicha observación. Nada más.
27. A mayor abundamiento y en términos generales, se podría sostener que, de aceptarse que la Corte tendría la facultad de disponer medidas provisionales una vez ya dictada la sentencia definitiva e inapelable, ellas no serían tales, es decir, no estarían limitadas en el tiempo, no serían transitorias, pasajeras, temporales o circunstanciales, que es lo que, en su esencia, las caracteriza. Efectivamente, en tal hipótesis, no habría parámetro que permita determinar la temporalidad de aquellas, lo que podría conllevar el riesgo de que se transformen, en realidad, en permanentes.
28. Por otra parte, habiendo el juicio ya finalizado por sentencia definitiva e inapelable, de aceptarse que, pese a ello, se pudieren decretar medidas provisionales, significaría que, en la práctica, aquél se prolongaría, despojando a aquella de su principal efecto, cual es, precisamente el de finalizar el correspondiente caso, otorgándole a la respectiva sentencia el efecto de cosa juzgada. Es decir, la adopción de medidas provisionales con posterioridad a la emisión de la sentencia definitiva e inapelable, sería una demostración indiscutible de que esta última sería insuficiente para lograr que "*se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcado(s)*"⁴¹, finalidad de toda sentencia condenatoria pronunciada por la Corte en contra del Estado concernido en el juicio seguido en su contra, lo que iría contra toda lógica.
29. Obviamente, una situación diferente es la que se origina cuando, en la respectiva sentencia, se dispone que el Estado concernido debe adoptar medidas de protección respecto de las personas que señale. En tal eventualidad, el cumplimiento de esas medidas se debe verificar mediante el procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencia y, por ende, no a través del relativo a las medidas provisionales.

⁴⁰ Diccionario de la Lengua Española, Diccionario de la Real Academia Española, 2019.

⁴¹ *Supra*, Nota N° 28.

30. Con relación a lo anterior, es oportuno subrayar que, del total de 290 de sentencias que, al año 2019 ha dictado la Corte⁴², 223 se encuentran actualmente bajo el mecanismo de supervisión de cumplimiento de sentencia, por lo que, de acuerdo al criterio expuesto en la Sentencia, del que se discrepa, en todos los casos que ellas se refieren podrían dictarse medidas provisionales, lo que podría conducir a que la principal función de la Corte se transforme en seguir preocupada de casos en que ya ha fallado.
31. Sobre este particular, es necesario igualmente tener en cuenta que ambas instituciones, la de medidas provisionales y la de supervisión de cumplimiento de sentencia, tienen distintos objetivos, el de evitar daños irreparables a las personas, la primera, y la de verificar el cumplimiento de la sentencia, la segunda. Del mismo modo, se debe considerar que dichas figuras jurídicas tampoco tienen el mismo procedimiento, consistente, tratándose de medidas provisionales, en solicitar, si se estima posible e indispensable, informes al Estado demandado, a los beneficiarios y a la Comisión y, en el evento de la supervisión de cumplimiento de sentencia, en siempre requerir informes al Estado condenado, a las víctimas y a la Comisión. Por último, tampoco se debe omitir que las decisiones que pueden adoptar tales instituciones son asimismo diferentes, ordenar las medidas provisionales, en una y determinar el estado de cumplimiento de la sentencia, en la otra.
32. Teniendo en cuenta, entonces, lo recién reseñado, se puede concluir que, no obstante que tanto el cumplimiento de las medias provisionales como la supervisión de cumplimiento de sentencia puedan ser abordadas en una misma audiencia y aún en una misma resolución, no cabe confundirlas.

IV. FACULTAD DE LA COMISIÓN EN LA MATERIA.

33. Habiendo ya manifestado la relevancia de respetar, por parte de la Corte, las normas procesales en materia de derechos humanos y del riesgo si ello no acontece⁴³, procede subrayar que ello es especialmente atingente respecto de lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Convención. No acatar lo expresa y directamente señalado por dicha norma, dejaría sin sentido su última frase, a saber, "*(s)i se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, (la Corte) podrá actuar a solicitud de la Comisión*", puesto que implicaría que en todos los casos en que se haya dictado sentencia, se podría recurrir directamente a aquella, sin intervención de esta última. En tal eventualidad, bastaría con señalar alguna vinculación más o menos directa con el caso de que se invoque, aunque se haya dictado sentencia a su respecto, para eludir la intervención de la Comisión.
34. Y resulta que la participación de esta última se inserta como parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁴⁴, el que fue concebido para que actuara como un todo. No de otra manera se explica que la Comisión y la Corte fueran señaladas como los órganos encargados de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Partes de la

⁴² Anuario de la Corte, 2019.

⁴³ *Supra* II.6.

⁴⁴ En adelante, SIDH.

Convención⁴⁵; que la Comisión reciba las peticiones o denuncias por violaciones de la Convención⁴⁶, las que pueden devenir en casos si los presenta ante la Corte⁴⁷; que deba, si ello acontece, comparecer ante esta última⁴⁸; y que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos sea el órgano encargado de hacer ejecutar la sentencias de la Corte,⁴⁹ si no lo han hecho los propios Estados partes de las causas en que ellas han sido dictadas⁵⁰.

35. En esa dirección, se puede sostener que el citado artículo 63.2 de la Convención prevé la intervención de la Comisión por el rol que convencionalmente se le asignó. Efectivamente, en cumplimiento de su función principal de promover y defender los derechos humanos, la Comisión puede, entre otras acciones, formular recomendaciones, preparar estudios e informes, solicitar informes y atender consultas, es decir, dispone de un amplio margen de acción para investigar un asunto presumiblemente violatorio de los derechos humanos y para procurar su pronta cesación y, por tanto, facultades de las que, por su propia naturaleza, carece la Corte⁵¹.
36. Pero, la Comisión también dicta medidas cautelares, institución que obedece a similares condiciones y que tiene semejante objetivo⁵² que las medidas provisionales que puede decretar la Corte, respecto de las que, a diferencia de aquellas, no hay discusión, por estar previstas en la propia Convención, en cuanto a su obligatorio cumplimiento por parte de los Estados americanos que hayan aceptado su competencia⁵³.
37. Mas y tal como ya se expresó, la Comisión puede requerir a la Corte la adopción de medidas provisionales. Efectivamente, el artículo 76 del Reglamento de la Comisión, evidentemente, en atención a la última frase del artículo 63.2 de la Convención, establece:

⁴⁵ Art. 33: "Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:

a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte."

⁴⁶ Art.44: "Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte."

⁴⁷ Art.61.1: "Sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte."

⁴⁸ Art. 57: "La Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte."

⁴⁹ *Supra* Nota N° 36.

⁵⁰ Art.68: "Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

⁵¹ *Supra*, Nota N° 16.

⁵² Art. 25.1 del Reglamento de la Comisión: "Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano."

⁵³ *Supra* Nota N° 16.

"1. La Comisión podrá solicitar medidas provisionales a la Corte en situaciones de extrema gravedad y urgencia cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas. Al tomar esta decisión, la Comisión considerará la posición de los beneficiarios o sus representantes.

2. La Comisión considerará los siguientes criterios para presentar la solicitud de medidas provisionales:

a. cuando el Estado concernido no haya implementado las medidas cautelares otorgadas por la Comisión;

b. cuando las medidas cautelares no hayan sido eficaces;

c. cuando exista una medida cautelar conectada a un caso sometido a la jurisdicción de la Corte;

d. cuando la Comisión lo estime pertinente al mejor efecto de las medidas solicitadas, para lo cual fundamentará sus motivos."

38. Como se puede colegir del numeral 2 del recién transcrito texto, el requerimiento por parte de la Comisión de medidas provisionales procede, en especial, aunque no exclusivamente, cuando las medidas cautelares no hayan sido acatadas o no fuesen eficaces o tengan relación con un caso en conocimiento de la Corte. Así, pues, las medidas provisionales, serían, en tales eventualidades, una clara expresión de la naturaleza convencional coadyuvante o complementaria que tiene la protección internacional de los derechos humanos respecto de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos⁵⁴.
39. Efectivamente, la Comisión, al solicitarlas en razón de las señaladas eventualidades, demanda, en definitiva, la protección internacional de la Corte en razón de la carencia demostrada por el derecho interno del respectivo Estado en cuanto a la aplicación y eficacia de las dispuestas medidas cautelares. Y ello es más evidente aún en lo concerniente al criterio indicado en la transcrita norma reglamentaria, referido a la existencia de una medida cautelar conectada a un caso sometido a la jurisdicción de la Corte, pues allí se estaría aceptando que ya está actuando la jurisdicción internacional con alcance obligatorio.
40. A lo señalado, habría que adicionar que la respuesta que pueda dar la Comisión a la consulta que le formule la Corte respecto de una petición de medidas provisionales directamente efectuada por una persona, no representa ni sustituye al ejercicio de la facultad privativa de la primera, contemplada en la última frase del artículo 63.1 de la Convención, es decir, de solicitar, cuando lo estime necesario, dichas medidas en los asuntos que aún no estén sometidos a conocimiento de la Corte.
41. En este orden de ideas, procede llamar la atención acerca de que la petición de medidas provisionales ante la Corte en el marco de un asunto aún no sometido a su conocimiento, no le impide a la Comisión someter posteriormente a conocimiento de aquella, el caso correspondiente. Tampoco está obligada a hacerlo e, incluso, puede solicitarle a la Corte el término de dichas medidas. Todo lo cual demuestra que la solicitud de medidas provisionales en los asuntos que no estén en conocimiento de la Corte, es una facultad exclusiva de la Comisión y, por ende, no susceptible de ser ejercida por nadie más.
42. Asimismo, habría que considerar que, de aceptarse que la Corte puede disponer medidas provisionales en un asunto no sometido a su conocimiento y que no hayan sido solicitadas por la Comisión, importaría que aquella procedería, por lo general, sobre la base de menos o más débiles antecedentes que los que consideraría para disponerlas en un caso que se encuentre

⁵⁴ Párr. 2º del Preámbulo de la Convención.

bajo su conocimiento, puesto que no dispondría de la comprobación directa de los hechos, sea por ella misma o por la Comisión, en que se funda la respectiva petición.

43. De manera, en consecuencia, que la intervención de la Comisión en lo referente a las medidas provisionales forma parte del engranaje o mecanismo previsto por la Convención como integrante del SIDH, el que, por tanto, requiere, para su correcto y eficiente funcionamiento, que haya adecuada articulación o coordinación entre sus partes, vale decir, entre la Corte y la Comisión, procediendo cada cual conforme a sus atribuciones y deberes y no una competición ni desconocimiento entre ellas. Por lo mismo, decretar medidas provisionales que, en último término, avalen que soslaye la convencionalmente prevista intervención de la Comisión, se afecta negativamente al SIDH en su conjunto y, por lo tanto, a los derechos humanos que se deben proteger. Y eso ocurre cuando precisamente se le resta relevancia a la última frase del artículo 63.2 de la Convención y se soslaya su aplicación.

V. VULNERACIÓN DE LAS NORMAS EN AUTOS.

44. Como se demuestra a continuación, en el caso de la Resolución no se aplicaron, en rigor, las normas antes mencionadas.

45. Por de pronto, ya que la sentencia definitiva e inapelable del caso a que se vincula la Resolución, fue dictada el 23 de noviembre de 2010, esto es, a esa fecha, puso término o dio por finalizado a aquél, con valor de cosa juzgada, incluso para la propia Corte, por lo que, consecuentemente, a la fecha en que se ordenaron las medidas urgentes por parte de la Presidenta de la Corte, es decir, el 26 de mayo de 2020 del año en curso, y con mayor razón todavía a esta fecha, esto es, la de la Resolución que ratifica a aquella⁵⁵, la facultad de dictar medidas provisionales al respecto había precluido.

46. Por lo mismo, no es procedente el fundamento invocado en la Resolución, en el sentido de que la petición tiene relación con el objeto del caso⁵⁶, puesto que en circunstancias de que, por haberse dictado Sentencia definitiva e inapelable, la Corte no estaba ya conociendo de aquél, esto es, él ya no existía.

47. Es por ello, que en este asunto tampoco precede, a contrario de lo que señala la Resolución⁵⁷, la aplicación de lo previsto en el Reglamento en orden a la capacidad de las víctimas o las presuntas víctimas o sus representantes, de solicitar a la Corte la adopción de medidas provisionales, ya que, a la fecha, ya no existe el caso contencioso al que se relaciona.

48. Finalmente, es del todo indispensable llamar profundamente la atención acerca de que la Resolución no haya realizado razonamiento alguno acerca de la posibilidad de que, en la situación de autos, podría haber tenido aplicación lo dispuesto en la frase final del artículo 63.2

⁵⁵ Resolutivo N° 1 de la Resolución.

⁵⁶ Párr. 2 de los Considerandos de la Resolución.

⁵⁷ Párr. N° 3 de los Considerandos de la Resolución.

de la Convención, es decir, no se analizó, ni aún para descartarla, la alternativa de que la Corte podría haber procedido únicamente a solicitud de la Comisión.

49. Y también resulta inquietante que en parte alguna de la Resolución se aborde la naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la protección internacional de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos⁵⁸. Es decir, en la resolución no se da razón por la que los peticionarios de las medidas provisionales no concurrieron ante las autoridades nacionales competentes requiriendo las medidas de protección correspondientes.
50. Así las cosas, entonces, la Resolución hace caso omiso de lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Convención, despojando sin más a su frase final de toda posibilidad, aunque fuese mínima, de aplicación, sin considerar, por otra parte, que la facultad de intervención de la Comisión prevista en ella, debía ser interpretada como parte del SIDH.

VI. CONCLUSIONES.

51. De todo lo expuesto precedentemente, se concluye en que la Corte, carece de competencia para decretar o ratificar la ampliación de medidas provisionales en relación o vinculación a un caso que ya ha sido fallado, como es el de autos. En tal eventualidad, su facultad al respecto ha precluido, en razón de que el caso ya no se encuentra bajo su conocimiento y, consecuentemente, resolución. La Corte, por ende, se excedió en su competencia.
52. Asimismo, se colige que los fundamentos esgrimidos en la Resolución para ordenar las medidas provisionales, dicen relación más con la institución reglamentaria de supervisión de cumplimiento de sentencias que con la de aquellas.
53. De ello se puede igualmente presumir, quizás porque las resoluciones que se adoptan al amparo de la institución de supervisión de cumplimiento de sentencia no son tan eficaces como las que se decretan en el ámbito de la figura de las medidas provisionales, que los peticionarios optaron por requerir estas últimas para así obtener una decisión cuya obligatoriedad está consagrada en la Convención.
54. Empero, de lo sostenido aquí se puede afirmar que el proceder de la Corte en autos dejó sin sentido y utilidad lo previsto en la última frase del artículo 63.2 y, por tanto, se le privó a la Comisión de la posibilidad de oportuna y también urgentemente ejercer sus atribuciones en este asunto, afectándose así al funcionamiento del conjunto del SIDH.
55. En esta perspectiva, es de advertir que, al sostener en este escrito que la petición de medidas provisionales debería haberse dirigido a la Comisión, requiriéndolas como medidas cautelares y que, consecuentemente, la Corte debería haberse abstenido de pronunciarse, por ahora, sobre ellas, no se procede en contra del oportuno respeto y restablecimiento de la vigencia de los derechos humanos. Muy por el contrario y aunque a más de alguien le pueda parecer paradójico, esta postura pretende salvaguardar el mecanismo establecido precisamente para ello.

⁵⁸ Segundo Párr. del Preámbulo de la Convención.

56. Efectivamente, ya que, en tal sentido, se tiene en cuenta, por una parte, la realidad estructural de la sociedad internacional, cual es, que sigue siendo, pese a algunos cambios, básicamente una sociedad entre Estados, los cuales, además, crean el Derecho que la regula, y, por otra parte, que, en el ámbito de los derechos humanos, esos Estados han aceptado voluntariamente limitar su soberanía. De manera, entonces, que, al impartir Justicia en materia de derechos humanos, ciertamente se debe tener conciencia, por una parte, de que no siempre el Derecho refleja lo que podría considerarse justo, en especial por el transcurso del tiempo, y por la otra parte, que, pese a ello, no es conveniente arriesgar lo avanzado.
57. Es en tal perspectiva, pues, que se tiene el convencimiento de que no utilizar ni respetar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tal como fue consentido libremente por los Estados, puede conducir, a la larga, a la privación del valor intrínseco que esencialmente lo caracteriza, además de afectar la naturaleza de la propia Corte, al hacerla incursionar en el ámbito más político y propio de quienes ejercen la función normativa⁵⁹ y también de la ejecutiva, afectando así el ejercicio de la democracia.
58. Al emitir el presente voto, no se puede dejar de expresar que se lamenta muy sinceramente discrepar de lo resuelto en una situación que, probablemente, podría haber reunido las condiciones de extrema gravedad, urgencia y daño irreparable, necesarias para poder dictar medidas provisionales. Sin embargo, como Tribunal, se debe procurar administrar y otorgar Justicia a través del Derecho, única forma de poder dar suficientes garantías a las personas y a los Estados de que, pese a las evidentes limitaciones e imperfecciones que conlleva el ser humano, se intenta actuar con independencia, imparcialidad, objetividad e integridad, propias de una instancia judicial.

Eduardo Vio Grossi
Juez

⁵⁹ *Supra*, Notas N°s 18,19 y 20.