



Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

Distr. general
4 de noviembre de 2021

Original: español

Comité contra la Desaparición Forzada

Observaciones finales sobre el informe presentado por Panamá en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*

1. El Comité examinó el informe presentado por Panamá en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención¹ en sus sesiones 366^a y 368^{a2}, celebradas los días 15 y 16 de septiembre de 2021 de forma híbrida debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En su 380^a sesión, celebrada el 24 de septiembre de 2021, aprobó las presentes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité acoge con beneplácito el informe presentado por Panamá en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, que fue preparado de acuerdo con las directrices del Comité.

3. El Comité expresa su reconocimiento por el diálogo constructivo mantenido con la delegación del Estado parte sobre las medidas adoptadas para implementar la Convención, en el que se abordaron sus preocupaciones, y saluda la franqueza con la que la delegación respondió a las preguntas formuladas. Agradece al Estado parte la información adicional y las aclaraciones recibidas durante las intervenciones orales, así como por escrito.

B. Aspectos positivos

4. El Comité celebra que el Estado parte haya ratificado casi todos los instrumentos fundamentales de derechos humanos³ de las Naciones Unidas y ocho de sus protocolos facultativos, así como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

5. El Comité saluda las medidas adoptadas por el Estado parte en ámbitos relacionados con la Convención, así como para modificar su legislación, sus políticas y procedimientos a fin de mejorar la protección de los derechos humanos y aplicar la Convención, en particular:

a) El establecimiento del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, Penas y Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes conforme al Protocolo Facultativo de la

* Aprobadas por el Comité en su 21º período de sesiones (13 a 24 de septiembre de 2021).

¹ CED/C/PAN/1.

² CED/C/SR.366 y CED/C/SR.368.

³ Panamá no es parte en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares.



Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, mediante la Ley 6 de 2017;

b) La tipificación del delito de desaparición forzada en el artículo 152 del Código Penal a través de la Ley 55 de 2016;

c) La creación de la Comisión 20 de diciembre de 1989 con el fin de esclarecer lo ocurrido durante el período de la intervención militar de los Estados Unidos de América en Panamá, conocido como “La Invasión del 20 de diciembre de 1989”, mediante el Decreto Ejecutivo 121 de 2016;

d) La creación de la Comisión Nacional Permanente para velar por el cumplimiento y seguimiento de los compromisos adquiridos por Panamá en el ámbito Nacional e Internacional en materia de Derechos Humanos, mediante el Decreto Ejecutivo 7 de 2012.

6. El Comité saluda que el Estado parte haya cursado una invitación abierta a todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos para que visiten el país.

C. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

7. El Comité toma nota de las medidas que ha adoptado el Estado parte para cumplir las disposiciones de la Convención. No obstante, considera que, al momento de aprobar las presentes observaciones finales, la legislación vigente y su aplicación no se conformaban plenamente con las obligaciones de la Convención. El Comité alienta al Estado parte a que aplique sus recomendaciones, que se han formulado en un espíritu constructivo y de cooperación, con el fin de garantizar la plena aplicación de la Convención.

1. Información general

8. Preocupa al Comité que el Estado parte no haya reconocido la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales (arts. 31 y 32).

9. El Comité alienta al Estado parte a reconocer su competencia para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención con miras a asegurar la plena efectividad de la Convención y reforzar la protección de las víctimas contra las desapariciones forzadas.

2. Definición y tipificación del delito de desaparición forzada (arts. 1 a 7)

Prohibición absoluta de la desaparición forzada

10. El Comité lamenta no haber recibido información sobre el proceso de consolidación del Registro Único permanente de personas desaparecidas mencionado en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana y expresa su preocupación por la falta de información oficial clara y precisa sobre las personas desaparecidas en el Estado parte, tanto las que pudieran haber sido sometidas a desaparición forzada durante la dictadura militar (1964-1989) como durante el período conocido como “La Invasión del 20 de diciembre de 1989” (art. 1).

11. El Comité recomienda al Estado parte que acelere la consolidación del Registro Único permanente de personas desaparecidas con el fin de reflejar el número total de personas desaparecidas en el Estado parte y de aquellas que pudieran haber sido sometidas a desaparición forzada, incluidas las que han sido encontradas, con vida o muertas, y las que siguen desaparecidas. El Registro debe incluir, como mínimo, lo siguiente:

a) El número total y la identidad de todas las personas desaparecidas, individualizando especificando las que pudieran haber sido sometidas a desaparición forzada en el sentido del artículo 2 de la Convención;

b) **El sexo, la identidad de género, la orientación sexual, la edad, la nacionalidad y el grupo étnico de la persona desaparecida, así como el lugar, la fecha, el contexto y las circunstancias de la desaparición, incluidos todos los elementos pertinentes para determinar si se trata de una desaparición forzada;**

c) **El estado de los procedimientos correspondientes de búsqueda e investigación, así como los de exhumación, identificación y entrega.**

Desapariciones de migrantes

12. El Comité toma nota de la información proporcionada por la delegación sobre las dificultades del Estado parte para establecer su presencia en la selva del Darién debido a las características geográficas del lugar. No obstante, le preocupa la información recibida sobre: a) alegaciones de desapariciones de migrantes que habrían sido cometidas por grupos criminales y la falta de investigaciones al respecto; y b) la presencia de fosas comunes de migrantes sin identificar en la ruta migratoria de la selva del Darién (arts. 3, 15 y 24).

13. **El Comité recomienda al Estado parte que, en cooperación con el resto de países implicados y con la participación de las víctimas y la sociedad civil:**

a) **Redoble sus esfuerzos para que se prevengan y se investiguen las desapariciones de migrantes, y se persiga penalmente a los responsables;**

b) **Garantice la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallar sus restos, su identificación y restitución en condiciones dignas;**

c) **Establezca una base de datos actualizada de migrantes desaparecidos que incluya datos *ante mortem* – *post mortem* para facilitar su búsqueda e identificación;**

d) **Garantice que los familiares y allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar en las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas;**

e) **Fortalezca la cooperación con otros Estados de la región para impulsar la búsqueda de migrantes desaparecidos y la investigación sobre su desaparición.**

Penas apropiadas

14. El Comité toma nota de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 31 de julio de 2017 sobre la demanda de inconstitucionalidad del artículo 220 del Código Procesal Penal, que prevé la figura del acuerdo de colaboración eficaz, y en la que se establece que la víctima tiene derecho a ser oída e informada sobre dicho acuerdo concluido entre el Ministerio Público y el imputado. Sin embargo, el Comité observa con preocupación que el acuerdo de colaboración eficaz posibilita una reducción significativa de la pena sin garantizar suficientemente la participación activa de las víctimas de desaparición forzada en la conclusión de dicho acuerdo. Le preocupa, además, que la legislación penal no contenga las circunstancias atenuantes y agravantes previstas en el artículo 7, párrafo 2, de la Convención (arts. 7, 12 y 24).

15. **El Comité recomienda al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para asegurar que ningún delito de desaparición forzada quede en la impunidad y se castigue con penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad. Debe, además, asegurar que cualquier acuerdo de colaboración eficaz en casos de desaparición forzada se adopte con la participación activa de las víctimas. El Comité también alienta al Estado parte a que incluya en su legislación penal todas las circunstancias atenuantes y agravantes mencionadas en el artículo 7, párrafo 2, de la Convención.**

Responsabilidad penal de los superiores

16. El Comité observa con preocupación que la legislación interna no contempla la responsabilidad penal de los superiores en los términos establecidos en el artículo 6, párrafo 1, apartado b), de la Convención (art. 6).

17. **El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas legislativas necesarias para que el ordenamiento jurídico interno establezca expresamente la responsabilidad penal de los superiores de conformidad con el artículo 6, párrafo 1, apartado b), de la Convención.**

3. Procedimiento judicial y cooperación en materia penal (arts. 8 a 15)

Investigación de las desapariciones forzadas

18. El Comité toma nota de la información proporcionada por la delegación de que no se han recibido denuncias por desapariciones forzadas ocurridas desde la entrada en vigor de la Convención. No obstante, le preocupa la falta de información clara y precisa sobre el número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas sobre casos de desaparición forzada perpetrados durante la dictadura militar (1964-1989) y durante el período conocido como “La Invasión del 20 de diciembre de 1989” (arts. 9, 12, 14 y 15).

19. **El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para asegurar que todas las desapariciones forzadas, sin excepción, e independientemente de la fecha de su comisión, sean investigadas de manera imparcial y sin demora, y que los presuntos autores sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos, garantizando que ningún acto de desaparición forzada quede en la impunidad. El Estado parte debe también asegurar su cooperación con las autoridades de otros Estados con miras a facilitar el intercambio de información y pruebas, la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas y la realización de investigaciones.**

Suspensión de funciones

20. Preocupa al Comité que la suspensión de funciones, prevista en el artículo 224 del Código Procesal Penal, de un agente estatal sospechoso de haber estado involucrado en la comisión de una desaparición forzada no se realice de manera inmediata desde el comienzo de la investigación (art. 12).

21. **El Comité recomienda al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para garantizar que ningún agente del Estado sospechoso de haber cometido un delito de desaparición forzada o de haber participado en su comisión esté en condiciones de influir, directa o indirectamente, en el curso de las investigaciones, incluyendo la suspensión de sus funciones desde el comienzo y mientras dure la investigación, sin perjuicio de que se respete el principio de presunción de inocencia.**

4. Medidas para prevenir las desapariciones forzadas (arts. 16 a 23)

No devolución

22. El Comité toma nota de la información proporcionada por la delegación sobre las medidas adoptadas para velar por el respeto al principio de no devolución. No obstante, le preocupa no haber recibido información suficiente sobre los criterios y/o procedimientos para evaluar y verificar el riesgo de que una persona sea sometida a desaparición forzada en el país de destino, antes de que tenga lugar su expulsión, devolución, entrega o extradición (art. 16).

23. **El Comité recomienda al Estado parte que garantice el estricto respeto, en todas las circunstancias, del principio de no devolución, consagrado en el artículo 16, párrafo 1, de la Convención. A tal fin, el Estado parte debe:**

a) **Asegurar que existan criterios y procedimientos claros y específicos para evaluar y verificar, a través de un examen individual exhaustivo realizado por una autoridad u organismo independiente, el riesgo de que una persona pueda ser sometida a desaparición forzada en el país de destino antes de proceder a su expulsión, devolución, entrega o extradición y, si existe ese riesgo, que la persona no sea expulsada, devuelta, entregada o extraditada;**

b) **Velar por que se evalúen las garantías diplomáticas ofrecidas por el Estado requirente con la máxima atención y por que no se acepten cuando haya razones fundadas para creer que una persona estaría en una situación de riesgo real e inmediato de ser sometida a una desaparición forzada;**

c) **Garantizar el efecto suspensivo de los recursos interpuestos contra una orden de expulsión, devolución, entrega o extradición.**

Suspensión del *habeas corpus*

24. El Comité toma nota de las declaraciones de la delegación que, si bien el artículo 55 de la Constitución prevé la posibilidad de suspender el derecho de *habeas corpus* cuando se decreta un estado de excepción, este derecho no sería suspendido en la práctica. Sin embargo, preocupa al Comité que la suspensión del *habeas corpus* continúe estando contemplada en la legislación interna del Estado parte (art. 17).

25. **El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas legales necesarias, incluso a través de la reforma del artículo 55 de la Constitución, con miras a establecer que el derecho a solicitar el procedimiento de *habeas corpus* no pueda ser suspendido ni restringido bajo ninguna circunstancia, y a velar por que se garantice que toda persona con un interés legítimo pueda instar dicho procedimiento.**

Comunicación de las personas privadas de libertad

26. El Comité toma nota de la información proporcionada por la delegación sobre la comunicación en los centros penitenciarios de las personas privadas de libertad con las personas mencionadas en el artículo 17, párrafo 2, apartado d), de la Convención. Sin embargo, el Comité lamenta no haber recibido información sobre cómo el Estado garantiza esta comunicación en todos los centros de privación de libertad, cualquiera que sea su naturaleza. Le preocupa, además, la información recibida acerca de: a) personas privadas de libertad que fueron trasladadas a otros centros de privación de libertad sin que sus familiares o allegados fueran informados de dicho traslado; y b) personas incomunicadas en centros de detención sin poder informar de su detención (art. 17).

27. **El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar que, desde el inicio de la privación de la libertad, todas las personas privadas de libertad y todas las personas que sean trasladadas de un lugar de privación de libertad a otro, independiente del lugar donde se encuentren, tengan acceso inmediato a un abogado, y puedan comunicarse con sus familiares, allegados o con cualquier otra persona de su elección y, en el caso de los extranjeros, con sus autoridades consulares.**

Registros de personas privadas de libertad

28. El Comité lamenta no haber recibido información sobre los registros que existen, así como sobre la información que se recaba en ellos, en todos los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad, independientemente de su naturaleza, incluyendo los centros de detención de menores, comisarías de policía, centros de retención de migrantes, institutos de salud mental, y la base del Servicio Nacional Aeronaval de la isla Punta Coco. También lamenta no haber recibido información suficiente sobre las medidas adoptadas para prevenir y sancionar las prácticas descritas en el artículo 22 de la Convención (arts. 17 y 22).

29. **El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar que:**

a) **Todos los casos de privación de libertad, sin excepción e independientemente del lugar de privación de libertad, sean inscritos en registros oficiales y/o expedientes actualizados y que incluyan, como mínimo, la información que requiere el artículo 17, párrafo 3, de la Convención;**

b) **El incumplimiento de la obligación de registrar toda privación de libertad, el registro de información incorrecta o inexacta, la negativa a proporcionar información sobre una privación de libertad o la proporción de información inexacta, sean sancionados;**

c) **Los registros o los expedientes de las personas privadas de la libertad se completen y actualicen de manera pronta y precisa y estén sujetos a comprobaciones periódicas y, en caso de irregularidad, los funcionarios responsables sean debidamente sancionados.**

Formación sobre la Convención

30. Si bien el Comité toma nota de la capacitación en derechos humanos que se imparte a agentes estatales, lamenta no haber recibido información sobre la formación específica que se imparte sobre las disposiciones de la Convención (art. 23).

31. **El Comité recomienda al Estado parte que continúe sus esfuerzos de formación en materia de derechos humanos y, en particular, que vele por que todo el personal encargado de la aplicación de la ley, el personal médico, los funcionarios y otras personas que puedan intervenir en la custodia o el trato de las personas privadas de libertad, como los jueces, los fiscales y otros funcionarios encargados de la administración de justicia, reciban formación específica y periódica sobre las disposiciones de la Convención, de conformidad con su artículo 23, párrafo 1.**

5. Medidas para proteger y garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada (art. 24)

Derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada

32. Preocupa al Comité que el Estado parte no cuente con un sistema legal que garantice de un modo efectivo el derecho a la reparación integral de las víctimas de desaparición forzada, de acuerdo con el artículo 24, párrafos 4 y 5, de la Convención. Le preocupa, además, no haber recibido información sobre el número de víctimas de desaparición forzada en el Estado parte, así como sobre las reparaciones otorgadas a estas fuera del contexto de los acuerdos alcanzados en el marco del sistema interamericano (art. 24).

33. **El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para:**

a) **Garantizar que la legislación nacional prevea un amplio sistema de reparación e indemnización, de conformidad con el artículo 24, párrafos 4 y 5, de la Convención, para todas las víctimas de desaparición forzada, tal y como se definen en el artículo 24, párrafo 1, de la Convención, a cargo del Estado, y que sea aplicable, aun cuando no se hayan incoado actuaciones judiciales;**

b) **Asegurar que el sistema de reparaciones tenga un enfoque diferencial que tome en cuenta las condiciones individuales de las víctimas tales como su sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, origen étnico, situación social y discapacidad;**

c) **Asegurar que todas las víctimas de desaparición forzada, independientemente de la fecha en la que se cometió el delito, tengan acceso a una reparación integral.**

Declaración de ausencia

34. El Comité toma nota de la regulación contenida en el Código Civil en relación con la declaración de ausencia (art. 50) y la presunción de muerte del ausente (art. 57). Sin embargo, le preocupa que se requiera una declaración de muerte presunta sobre la persona sometida a desaparición forzada y cuya suerte no haya sido esclarecida para que sus allegados puedan abordar cuestiones en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad (art. 24).

35. **El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas legislativas necesarias para regular, de conformidad con el artículo 24, párrafo 6, de la Convención, la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte o paradero no haya sido esclarecido y la de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad, sin tener que declarar la muerte presunta de la persona desaparecida. Al respecto, el Comité alienta**

al Estado parte a que establezca en la legislación la declaración de ausencia por desaparición forzada.

Búsqueda de personas desaparecidas y entrega de restos mortales

36. El Comité toma nota de los esfuerzos realizados para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Sin embargo, observa con preocupación la falta de avances en la búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas durante la dictadura y durante el período conocido como “La Invasión del 20 de diciembre de 1989”, así como la falta de datos estadísticos claros y precisos sobre el número de personas que han sido localizadas e identificadas y las que aún no han sido identificadas (art. 24).

37. **El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para buscar, localizar y liberar a todas las personas desaparecidas durante la dictadura y el período conocido como “La Invasión del 20 de diciembre de 1989” y, en caso de encontrarlas sin vida, para restituir de manera digna sus restos mortales. Asimismo, le recomienda que tome las medidas necesarias a fin de:**

a) **Establecer una base de datos genéticos que recoja la información genética de los restos encontrados para ser cotejados con sus familiares y facilitar la identificación de las personas desaparecidas, así como asegurar la permanente actualización de dicha base;**

b) **Garantizar la efectiva coordinación, cooperación y cruce de datos entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas y, cuando sean encontradas sin vida, para la identificación de sus restos y la entrega a sus allegados;**

c) **Asegurar que las autoridades competentes para investigar desapariciones forzadas y buscar a personas sometidas a desaparición forzada cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal calificado adecuados para llevar adelante sus labores de manera pronta y eficaz;**

d) **Asegurar que la búsqueda sea llevada adelante por las autoridades competentes, con la participación de los allegados de la persona desaparecida, si así lo desean.**

6. Medidas de protección de los niños contra las desapariciones forzadas (art. 25)

Legislación relativa a la apropiación indebida de menores

38. Preocupa al Comité que las conductas descritas en el artículo 25, párrafo 1, de la Convención no estén incorporadas en el Código Penal. Le preocupa además que no existan en el Estado parte procedimientos legales encaminados a revisar y, si procede, anular toda adopción, colocación o guarda cuyo origen sea una desaparición forzada (art. 25).

39. **El Comité recomienda al Estado parte que:**

a) **Revise su legislación penal con el fin de tipificar como delitos específicos los actos descritos en el artículo 25, párrafo 1, de la Convención e imponga sanciones apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad;**

b) **Establezca procedimientos específicos para restituir a sus familias de origen a los menores mencionados en el artículo 25, párrafo 1, apartado a);**

c) **Establezca procedimientos específicos que permitan revisar y, si procede, anular, en cualquier momento, toda adopción o medida de acogimiento o tutela como consecuencia de una desaparición forzada, y recuperar su verdadera identidad, teniendo en cuenta el interés superior del niño.**

D. Difusión y seguimiento

40. El Comité desea recordar las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar la Convención e insta al Estado parte a asegurarse de que todas las medidas que adopte se conformen plenamente con la Convención y otros instrumentos internacionales pertinentes.

41. Asimismo, el Comité subraya la singular crueldad con la que las desapariciones forzadas afectan a las mujeres y los niños. Las mujeres víctimas de desaparición forzada son particularmente vulnerables a violencia sexual y otras formas de violencia de género. Las mujeres que son miembros de la familia de una persona desaparecida son particularmente vulnerables a sufrir serios efectos sociales y económicos adversos, así como a padecer violencia, persecución y represalias como resultado de sus esfuerzos para localizar a sus seres queridos. Los niños víctimas de desaparición forzada, ya sea porque ellos mismos son sometidos a desaparición o porque sufren a consecuencia de la desaparición de sus allegados, son particularmente vulnerables a la violación de sus derechos humanos. Por lo tanto, el Comité pone especial énfasis en la necesidad de que el Estado parte integre sistemáticamente una perspectiva de género y tome en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, los niños y niñas cuando implemente las presentes recomendaciones y el conjunto de los derechos y obligaciones de la Convención.

42. Se alienta al Estado parte a difundir ampliamente la Convención, su informe presentado en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, las respuestas escritas a la lista de cuestiones preparada por el Comité, y las presentes observaciones finales para sensibilizar a todas las autoridades estatales, todos los actores de la sociedad civil y la población en general. El Comité también alienta al Estado parte a promover la participación de la sociedad civil en el proceso de implementación de las presentes observaciones finales.

43. De conformidad con el reglamento del Comité, se solicita al Estado parte que facilite, a más tardar el 27 de septiembre de 2022, información sobre la aplicación de las recomendaciones que figuran en los párrafos 11 (consolidación del Registro Único de personas desaparecidas), 27 (comunicación de las personas privadas de libertad) y 37 (búsqueda de personas desaparecidas y entrega de restos mortales) de las presentes observaciones finales.

44. En virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención, el Comité solicita al Estado parte que presente, a más tardar el 27 de septiembre de 2027, información concreta y actualizada acerca de la aplicación de todas sus recomendaciones, así como cualquier otra información nueva relativa al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención, en un documento elaborado con arreglo a las directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud del artículo 29 de la Convención⁴. El Comité alienta al Estado parte a que, en el proceso de elaboración de esa información, consulte a la sociedad civil, en particular a las organizaciones de familiares de víctimas.

⁴ CED/C/2, párr. 39.