

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 311
12 octubre 2020
Original: español

INFORME No. 294/20
PETICIÓN 449-11
INFORME DE ADMISIBILIDAD

DEMÓSTENES ALBERTO BATISTA
PANAMÁ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 12 de octubre de 2020

Citar como: CIDH, Informe No. 294/20. Petición 449-11. Admisibilidad. Demóstenes Alberto Batista. Panamá. 12 de octubre de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Demóstenes Alberto Batista
Presunta víctima:	Demóstenes Alberto Batista
Estado denunciado:	Panamá ¹
Derechos invocados:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	6 de abril de 2011
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	10 de mayo de 2011; 12 de diciembre de 2011; 23 de octubre de 2014; 24 de octubre de 2014 y 14 de julio de 2015
Notificación de la petición al Estado:	14 de junio de 2017
Primera respuesta del Estado:	11 de octubre de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	15 de abril de 2020
Observaciones adicionales del Estado:	15 de julio de 2010

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 22 de junio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos).
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. El Sr. Demóstenes Alberto Batista, peticionario y presunta víctima, denuncia que fue destituido como Jefe de Seguridad del Sistema Penitenciario y Jefe de Seguridad del Centro Penitenciario “La

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño, de nacionalidad panameña, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

Joya”, tras un procedimiento administrativo sancionador que habría vulnerado su derecho a las garantías judiciales.

2. Informa que el 26 de julio de 1986 ingresó a la Policía Nacional y que en el 2005 fue nombrado Director de Recursos Humanos de dicha institución. Señala que en ejercicio de dicho cargo cesó a muchos trabajadores por actos de corrupción, lo que habría generado reacciones adversas en su contra. En junio de 2006 fue designado Jefe de Seguridad del Sistema Penitenciario de la Policía Nacional y Jefe de Seguridad del penal “La Joya”.

3. Explica que el 8 de agosto de 2006 se alertó sobre la aparente fuga de un reo en dicho centro penitenciario, y que el 9 de agosto de 2006, tras recibir una supuesta denuncia anónima, la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional inició un procedimiento administrativo en su contra. Sostiene que el 22 de diciembre de 2006 fue obligado a acogerse a once meses de vacaciones, y que el 23 de enero de 2007 la citada dirección elaboró el “informe de investigación disciplinaria”, que concluyó que la situación debía ser evaluada por la Junta Disciplinaria Superior de la Policía Nacional para que determine si se configuró una falta al reglamento disciplinario de la Policía.

4. El 29 de enero de 2007 fue citado por la Junta Disciplinaria Superior, el presidente de dicha instancia le comunicó que había sido denunciado por “dos cuadros por faltas gravísimas”, referidas a compras irregulares de bienes del Estado y, como agravante, facilitar la evasión de internos. La presunta víctima denuncia que recién en aquel momento tomó conocimiento de los citados cargos en su contra. Respecto a la referida denuncia por compras irregulares, especifica que, según la mencionada Junta Disciplinaria Superior, el 18 de agosto de 2006 se había recibido una nueva llamada anónima que lo incriminaba por tal infracción. No obstante, precisa que tales hechos no formaron parte del “informe de investigación disciplinaria”, elaborado previamente por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional.

5. Aduce que antes de abrirse la audiencia de cargos, se le ofreció la opción de obtener defensa técnica suministrada por el departamento legal de la policía, propuesta que aceptó; sin embargo, la abogada asignada apenas alcanzó a leer el expediente unos minutos y no habría realizado defensa alguna a su favor. Informa que, ante la falta de acción de su abogada, durante la audiencia explicó que no realizó ninguna venta ilegal, ya que únicamente canjeó basura seleccionada del penal por material de construcción a fin de reparar las torres de seguridad, toda vez que estaban carcomidas y representaban un riesgo para las unidades de la policía. Asimismo, detalló que no se presentó ninguna fuga en la cárcel “La Joya”, pues la persona involucrada solo se había refugiado en “la porqueriza del penal” al ser amenazado de muerte por otros internos, y que apenas tomó conocimiento del supuesto escape realizó las gestiones pertinentes para atender la situación.

6. A pesar de ello, señala que el 30 de enero de 2007 la citada Junta Disciplinaria Superior recomendó su destitución, sosteniendo que infringió el reglamento disciplinario de la Policía por las causales formuladas en su contra. Indica que presentó un incidente de nulidad contra dicha decisión. No obstante, el 6 de noviembre de 2007, el entonces Presidente de la República, mediante el Decreto Personal No. 557, estableció su destitución sin presentar fundamentos de hechos y únicamente citando el artículo 134 numeral 7 del Reglamento de la Policía, que sanciona las ventas irregulares de bienes de propiedad del Estado⁴, y agregando como agravante el artículo 136 numeral 4 de dicha norma, que penaliza a quienes permitan o faciliten la evasión de internos⁵.

7. La presunta víctima denuncia que tal decisión estuvo fundamentada en una causal de destitución que no fue materia del procedimiento administrativo en su contra, ya que únicamente se le investigó por la causal de facilitar la evasión de internos. En esa línea, sostiene que recién con la sentencia tuvo conocimiento de la existencia de un supuesto expediente denominado “denigrar la buena imagen de la institución”, que contendría la presunta denuncia y pruebas por la venta irregular de bienes estatales.

⁴ Artículo 134. Se consideran faltas gravísimas de responsabilidad: (...) 7. Comprar, ceder, permutar o vender cosas de propiedad del Estado sin ajustarse a las disposiciones pertinentes.

⁵ Artículo 136. Se consideran faltas gravísimas al orden penitenciario: (...) 4. Permitir o facilitar la evasión de internos.

8. Señala que presentó recursos de reconsideración, pero los mismos fueron rechazados, y que luego su abogada presentó un recurso de plena jurisdicción. Sin embargo, el 28 de septiembre de 2010 la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema rechazó la demanda, argumentando que, si bien el reglamento disciplinario de la Policía Nacional establece que la identificación del denunciante es indispensable en los procedimientos sancionatorios, la decisión de destituirlo había sido adecuadamente fundamentada en base a diversos testimonios.

9. Indica que el 28 de septiembre de 2010 su abogada presentó una solicitud de aclaración de sentencia a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, pidiendo a esta instancia que explique por qué, a pesar de que las denuncias que motivaron el procedimiento sancionador fueron anónimas, contrariamente al reglamento disciplinario de la Policía, solo hizo un llamado de atención y no anuló la destitución. Asimismo, solicitó se informe la procedencia del expediente denominado “denigrar la buena imagen de la institución”, toda vez que la vía gubernativa (o administrativa) se agotó sin que el mismo haya formado parte del procedimiento. Es decir, el peticionario indica que fue destituido con base en el contenido del mencionado informe; sin embargo, alega que el mismo nunca fue formalmente parte del proceso que condujo a su destitución y que no tuvo acceso a ese documento. Informa que el 3 de mayo de 2011 la Sala Tercera rechazó tal solicitud, argumentando que la sentencia cuestionada no tiene errores ni frases oscuras que necesiten aclaración.

10. Informa que, paralelamente al referido proceso administrativo, se abrieron dos investigaciones penales por los mismos hechos y por los delitos contra la administración pública. Al respecto, indica que el Juzgado Segundo de Circuito de lo Penal y el Segundo Tribunal Superior, mediante decisiones del 5 de junio de 2009 y 27 de febrero de 2009 respectivamente, dictaron autos de sobreseimiento provisional por la falta de pruebas que acrediten la comisión de los delitos denunciados.

11. Adicionalmente, indica que desde febrero de 2007 solicitó copias a la Policía Nacional de notas referidas con su gestión en “La Joya” para poder asumir su defensa. No obstante, el 1 de febrero de 2007 la Directora de Asesoría Legal de dicha institución rechazó el pedido, argumentando que solamente podía suministrar la información requerida si mediaba una orden de un funcionario de instrucción. Especifica que frente a tal acto inició un proceso de hábeas data y el 2 de noviembre de 2007 la Corte Suprema de Justicia declaró fundada la demanda, al considerar que la documentación solicitada no tenía carácter confidencial, y ordenó a la Dirección de la Policía la entrega de las notas. El peticionario sostiene que “la información nunca fue entregada a satisfacción”, lo que habría afectado sus posibilidades de defensa.

12. En base a ello, la presunta víctima denuncia que el procedimiento sancionatorio que condujo a su destitución vulneró sus derechos y fue una medida de retaliación en su contra, por haber destituido personal mientras ejerció el cargo de Director de Recursos Humanos de la Policía Nacional. Señala que no fue un procedimiento imparcial y que no se respetó el principio de presunción de inocencia, pues el funcionario a cargo de la investigación y algunos testigos fueron parte de las personas afectadas con medidas que él habría tomado en el aquel cargo. Agrega que se violó su derecho a contar con un tiempo adecuado para la preparación de su defensa y a contar con una defensa técnica eficaz, pues no se le notificó con anticipación los cargos en su contra y su abogada de oficio solo contó con unos minutos para revisar su expediente y no presentó ningún alegato en su favor durante la audiencia en la que se decidió su destitución. Asimismo, alega que se violó su derecho a contar con decisiones motivadas, pues la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema se limitó a consignar las pruebas aportadas en el expediente administrativo, sin contestar los alegatos presentados.

13. Por otro lado, sostiene que se vulneró su derecho al *non bis in idem*, pues se iniciaron paralelamente dos procesos penales y un procedimiento sancionatorio en su contra por los mismos hechos. Por último, arguye que se violó su derecho de acceder a información, toda vez que la Institución de Seguridad Pública le negó la obtención de notas que guardaban relación con su gestión en “La Joya”.

14. El Estado, por su parte, alega que los hechos denunciados por la presunta víctima no constituyen violaciones de derechos humanos. Replica que el procedimiento sancionatorio cuestionado no vulneró el derecho a contar con un tribunal imparcial, toda vez que en el mismo actuaron diversos funcionarios

y no únicamente aquellos que fueron presuntamente sancionados por la presunta víctima. Para tal fin, aportó el cuestionado expediente por el cargo de “denigrar la buena imagen de la institución”.

15. Sostiene que tampoco se vulneró el derecho al *non bis in idem*, toda vez que los alegados procesos penales y procedimiento sancionatorio poseen distinta naturaleza jurídica y se basan en normas diferentes. Asimismo, argumenta que en los expedientes constan las notificaciones personales realizadas a la presunta víctima y que a lo largo del procedimiento se le permitió presentar alegatos de forma amplia, por lo que no existe una violación al derecho a la defensa. Finalmente, sostiene que todas las decisiones estuvieron adecuadamente motivadas, y que la decisión de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema se basó en los informes de conducta seguidos contra la presunta víctima.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

16. La presunta víctima indica que los recursos internos fueron agotados con la decisión definitiva de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema. Por su parte, el Estado no ha controvertido el agotamiento de los recursos internos ni ha hecho referencias al plazo de presentación de la petición. En atención a esto y a la información presente en el expediente, la Comisión concluye que la presente petición cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos de conformidad con el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

17. Por otro lado, en vista de que la última decisión Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema fue emitida el 3 mayo del 2011 y que la presente petición fue recibida por la Comisión el 6 de abril de 2011, la misma cumple con el artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

18. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que los alegatos de la presunta víctima, relativos a la falta de notificación anticipada de los cargos en su contra, carencia de una adecuada defensa técnica de oficio, negativa de entregar de manera completa información en manos del Estado –hecho este no controvertido por el Estado– e insuficiente motivación de las decisiones, no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo. En tal análisis, la CIDH verificará si, en efecto, se respetaron y garantizaron las garantías judiciales y demás derechos protegidos en la Convención Americana, sin calificar los actos atribuidos a la presunta víctima y que derivaron en su destitución.

19. Por las razones expuestas, la Comisión considera que de verificarse como ciertos los hechos denunciados, estos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 23 (derechos políticos)⁶, 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos).

20. En cuanto al reclamo sobre una posible violación de artículo 5 (integridad personal) de la Convención Americana, la Comisión observa que el peticionario no ha ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación. Finalmente, en relación a la violación al principio *non bis in idem*, la Comisión precisa que el juzgamiento en sede administrativa y penal no configura una violación a dicho derecho, dado que cada vía responde posee objetivo y naturaleza jurídica diferente⁷.

⁶ La CIDH ha establecido que el artículo 23 de la Convención Americana protege a los funcionarios públicos de ceses arbitrarios de sus cargos, sin limitarse en el ámbito judicial a jueces y fiscales. Cfr. CIDH, Informe N° 63/19, Caso 13.036. Fondo, Norka Moya Solis, Perú, 4 de mayo de 2019, párr. 71.

⁷ Corte IDH. *Caso Rosadio Villavicencio vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 14 de octubre de 2019, párr. 115.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 13, 23, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1; y
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 5 de la Convención Americana; y
3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 12 días del mes de octubre de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.