



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de junio de 2016
C-71-16

Licenciada
Fara Diva Urrutia
Directora General de Asuntos Jurídicos y Tratados
Ministerio de Relaciones Exteriores.
E. S. D.

Señora Directora General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota A.J.-MIRE-2016-25342 de 10 de mayo de 2016, mediante la cual remite a esta Procuraduría un cuestionario relacionado con “la Aplicación del Principio de Convencionalidad”, proveniente del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA), en su calidad de Secretaría Técnica del Comité Jurídico Interamericano (CIJ).

Sobre el particular, y en atención a su solicitud de colaboración para facilitar el estudio **sobre la aplicación del Principio de Convencionalidad**, procedemos a dar respuesta, al cuestionario remitido por su Despacho, con fundamento en nuestra misión de asesora y consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, previsto por el artículo 3, numeral 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En ese sentido, me permito responder las interrogantes plasmadas en el cuestionario en el orden que nos han sido formuladas:

1. ¿Cuál es el mecanismo de incorporación en el ordenamiento interno de las siguientes convenciones?

- a. La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, suscrita en noviembre de 1969;
- b. La Convención Para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada el 9 de diciembre de 1985; y,
- c. La Convención sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada el 9 de junio de 1994.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

A. La Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, suscrita en noviembre de 1969, fue adoptada dentro del ordenamiento jurídico panameño mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977 de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, y que lleva a su vez, el nombre de Pacto de San José de Costa Rica debido a que dentro de la misma, en la sección de Declaraciones y Reserva de los Estados participantes, determinaron establecerla con este distintivo. Para adoptar las disposiciones en el Derecho Interno, expresa el artículo 2 de la Ley N°15 de 1977, lo siguiente:

“Artículo 2. 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 disposiciones 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”.

B. La Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada el 9 de diciembre de 1985, suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, dentro del decimoquinto período ordinario de sesiones de la Organización de Estados Americanos.

Este instrumento fue incorporado a la legislación interna de Panamá por la Asamblea Legislativa por medio de la Ley N°12 de 18 de junio de 1991, señalando en su artículo 1, lo siguiente:

“Artículo 1: Apruébese en todas sus partes la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que a la letra dice:

CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR LA TORTURA.

Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención, conscientes de lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que nadie debe ser sometido a tortura ni penas crueles, inhumanas o degradantes; reafirmando que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación a los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas y son violatorios a los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

Señalando que, para hacer efectivas las normas pertinentes contenidas en los instrumentos universales y regionales aludidos, es necesario elaborar una Convención Interamericana que prevenga y sancione la tortura;...”

C. La Convención sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada el 9 de junio de 1994. El instrumento jurídico en mención fue adoptado mediante la Ley N° 32 de 28 de junio de 1995 “Por la cual se aprueba la CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS, suscrita en Belém Do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el Vigésimo Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos”. Concretamente su artículo 1, dice así:

“Artículo 1.

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:

- a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aún en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales;
- b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo;
- c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y
- d) Tomar las medidas de carácter, legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención”.

2. ¿Conforme a qué tipo de reglas establecidas en su país han sido incorporadas al ordenamiento interno la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas?

En atención a la interrogante expuesta, partimos del contenido del artículo 4 de nuestra Constitución Política, cuyo texto establece:

“La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

Esta disposición adopta, dentro del ordenamiento jurídico nacional la figura reconocida como “**Pacta Sunt Servanda**” traducida como “**Lo pactado obliga**” señalando que toda convención debe ser fielmente cumplida por las partes de acuerdo con lo pactado, por lo que dentro del Derecho Internacional todo contrato es ley entre las partes.

La Ley N° 17 de 31 de octubre de 1979 de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, aprobó otros mecanismos de incorporación de derechos a lo interno de los Estados, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, advirtiendo que los principios de libre consentimiento y de la buena fe y la norma PACTA SUNT SERVANDA, están universalmente reconocidos.

Al ser reconocido el principio antes citado se prevé, cuando se den situaciones en sentido contrario, que en las circunstancias existentes no varíen o que hagan imposible de manera ordinaria el cumplimiento efectivo por lo cual se contempla otro principio denominado “**Rebus Sic Stantibus**” que necesariamente el Estado parte no pudiese cumplir a cabalidad lo pactado por resultar de alguna forma en perjuicio a su ordenamiento interno.

3. En los términos del artículo 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ¿Existe en el ordenamiento interno de su país una guía o solución dirigida a la aplicación de las mencionadas convenciones por parte de los jueces?

En cuanto a la pregunta que nos ha sido formulada, debemos indicar que la misma escapa del ámbito de competencia de esta Procuraduría en atención a que la misma debe ser respondida por los jueces del Órgano Judicial, sin embargo, en términos generales expresaremos nuestras consideraciones.

La legislación panameña mantiene dentro de su ordenamiento, para control de los tratados, dirigida a la aplicación o solución de las Convenciones, el Control de la Convencionalidad. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha implementado un sistema de capacitación de los jueces de circuito de Panamá en los distritos judiciales en las Provincias de Coclé, Los Santos, Herrera y Panamá denominado “Programa de Investigación y Capacitación sobre la Aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los Sistemas de Justicia de las Américas” en materias de plazo razonable, coordinación interinstitucional sobre fiscalías, policía, prisión preventiva y el control de la convencionalidad, derecho a defensa y confrontación según la motivación de las decisiones judiciales, las limitaciones en el derecho a contradictorio y el derecho a recurrir.

Desde el año 2015, se encuentra en trámite legislativo un Anteproyecto de Ley N° 222 de 22 de abril, dirigido a subrogar la Ley N° 7 de 8 de mayo de 2014 reformada por la Ley N° 26 de 28 de octubre de 2014, que adopta el Código de Derecho Internacional Privado de la República de Panamá, el cual fue prorrogado, entrando en vigencia desde el 8 de noviembre de 2015.

La iniciativa legislativa pretende reglamentar el Código Internacional Privado señalando dentro del título preliminar, capítulo 1, lo siguiente:

“Artículo 1. El Código de Derecho Internacional Privado se aplicará cuando no medie tratado internacional que regule la materia.

Este Código regula:

1. La competencia judicial internacional de los tribunales panameños ante una relación jurídica internacional;
2. La Ley aplicable por los tribunales panameños a las relaciones jurídicas internacionales.

3. El reconocimiento y ejecución de los derechos judiciales extranjeros y laudos arbitrales extranjeros en la República de Panamá; y
4. Lo concerniente a la cooperación judicial internacional.”

4. ¿Existe en el ordenamiento interno una previsión legal o constitucional dirigida a los operadores jurídicos- administrativos y judiciales - , para la solución de conflicto entre la norma convencional y el ordenamiento constitucional o legal?

Nuestro ordenamiento jurídico contempla dos características fundamentales dentro del orden establecido de normas, el Control o bloque de la constitucionalidad y el control de la convencionalidad.

El control o bloque de la constitucionalidad lo integra: “la Constitución formal, la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional, siempre que sea compatible con el Estado de Derecho y sin perjuicio de la potestad de la Corte de variar la doctrina cuando exista justificación suficiente para ello-, la costumbre constitucional y algunas disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa, las normas de la Constitución derogada de 1946, el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional y algunas normas de derecho internacional, entre ellos ciertos derechos civiles o políticos” (según lo señala el Constitucionalista Arturo Hoyos, en el Control Judicial y el Bloque de la Constitucionalidad en Panamá, en Series, Ensayos y Monografías Judiciales, 1996).

Este control no se limita a las leyes, ya que, conforme a lo establecido en el artículo 206 de la Constitución Política, se extiende a los decretos, acuerdos, resoluciones, y demás actos que por razones de fondo o de forma, se impugnen ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En el año 2004 se incluyeron reformas a la Constitución Política de Panamá modificándose el artículo 17 que indica: “Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de las personas”.

Como antecedente remoto del precepto anterior, se tiene a la IX enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, en la que se estableció:

La enumeración en la Constitución de ciertos derechos no debe ser interpretada como negación o menosprecio de otros que el pueblo conserva.

Con esta adición, se reconocen derechos fundamentales que no están consagrados textualmente dentro de la Constitución, con efectos jurídicos vinculantes, otorgándole rango constitucional a los derechos humanos establecidos y reconocidos por los tratados y convenios internacionales vigentes en el país, incorporando los mismos a los operadores jurídicos desde el mismo momento que influyen en el artículo 17 del texto constitucional,

dentro de la dignidad humana y de las garantías fundamentales que ahora integran el bloque de la constitucionalidad y convencionalidad.

Cabe resaltar al respecto, que en virtud del artículo 206, numeral 1, de la Constitución Política, existe la denominada Guarda de la Integridad de la Constitución, reservada al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, entidad que conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Al incorporarse a las reformas del año 2004, el artículo 17 de las garantías fundamentales, ha de entenderse que los operadores jurídicos, tanto judiciales como administrativos deben aplicar en sus decisiones la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre Desaparición de Personas, las cuales como hemos indicado en párrafos anteriores, rigen en el ordenamiento jurídico nacional por las leyes N°15 de 8 de octubre de 1977, N° 12 de 18 de junio de 1991 y Ley N° 32 de 28 de junio de 1995 de la Asamblea Legislativa respectivamente.

Lo anterior complementa a nivel interno el control de la convencionalidad que mencionamos como segunda característica del ordenamiento interno, que vino a tener plena vigencia a partir del año 2004, al ampliarse las garantías fundamentales, en armonía con lo establecido en las Convenciones aquí enunciadas.

5. ¿Los operadores jurídicos en su país, tanto judiciales como administrativos, aplican la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, La Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas?

La pregunta en cuestión debe ser direccionada a los operadores jurídicos del Sistema de Justicia de nuestro país, habida cuenta que son los que aplican dichos instrumentos en sus decisiones judiciales. No obstante, consideramos necesario indicar que en las reformas constitucionales de 2004, haciendo referencia a las garantías fundamentales del artículo 17, se estableció un marco amplio y de apertura para la incorporación de estas Convenciones, que incluso son parte del ordenamiento interno por contar con instrumentos de ley interna.

6. ¿Cuál es la práctica usada por los operadores jurídicos para la aplicación de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, La Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas?

Sobre el particular, somos de la opinión que la interrogante expuesta debe ser derivada a la Magistratura o al Órgano Judicial por su aplicación en los sendos fallos de la Suprema Corte, sin embargo, expondremos algunas apreciaciones generales en torno al tema.

En la práctica, todos los jueces tienen esta obligación imperativa de la ley interna de ejercer el control de la convencionalidad al aplicar, dentro de su competencia las normas contempladas en las Convenciones mencionadas. Es a su vez necesario tener como

fundamento jurídico lo establecido por el artículo 206, numeral 1, de la Constitución en cuanto indica la obligación de todo funcionario encargado de impartir justicia que estime o se le advierta por alguna de las partes que la disposición aplicable para resolver el caso es inconstitucional, debe consultar, antes de aplicarla, su constitucionalidad al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ampliándose de esta forma el marco de acción a cualquier instancia judicial o administrativa del Estado, con lo que debemos indicar a nuestro entender que si la acción no deriva en consulta, el operador judicial debe basarse en el ordenamiento constitucional.

7. Han sido derogadas normas en el ordenamiento interno para armonizarlo con la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, La Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas?

Con las reformas introducidas a la norma constitucional, en su artículo 17, y a las leyes accesorias que incorporaron los Convenios al derecho nacional, se establece, dentro de ellas, la adhesión íntegra de su contenido, por lo cual no se prevé derogación de alguna norma de carácter nacional que contradiga o no armonice con la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, La Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas.

8. ¿Han sido expedidas normas en el ordenamiento interno para armonizarlo con la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, La Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas?

Los instrumentos jurídicos internos, a raíz de la adopción de las leyes N° 15 de 8 de octubre de 1977, N° 12 de 18 de junio de 1991 y Ley N° 32 de 28 de junio de 1995 de la Asamblea Legislativa, regulatorias de estos Convenios de manera respectiva, la amplitud del marco referencial de las garantías fundamentales en la Constitución Política, el reconocimiento del principio Pacta Sunt Servanda, son instrumentos de armonización con las Convenciones internacionales. Cabe mencionar que el propio Preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá expresa tener como fin supremo de la Nación, “garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional.”

Es por ello que consideramos que en el marco de protección a nivel interno, es de aplicación obligatoria por los operadores jurídicos, al considerarse los derechos humanos extensivo a los funcionarios de instrucción del Ministerio Público, del cual forma parte esta Procuraduría de la Administración. Esto se justifica a la vez, por ser en el orden jerárquico la Constitución Política, la norma superior del Estado de obligatorio acatamiento. Así lo contempla el artículo 17 de la norma constitucional, primer párrafo, cuando establece: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

9. ¿El órgano judicial de su país ha proferido decisiones en las que realice el control de la convencionalidad?

Como hemos señalado en respuestas anteriores, la pregunta expuesta debe ser derivada al Órgano Judicial, llamado a aplicar a través de sus operadores jurídicos las decisiones que son objeto de control por la alta Magistratura. Sin embargo, ofreceremos algunos aportes jurisprudenciales, al respecto.

El 21 de agosto de 2008, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, reconoció por medio de Sentencia, la integración e incorporación de los derechos humanos reconocido en los tratados y convenios internacionales al bloque de constitucionalidad mediante la aplicación del segundo párrafo del artículo 17 constitucional, (Sentencia extraída del texto Control de Constitucionalidad y Convencionalidad publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la página web www.juridicas.unam.mx, bajo la ponencia del Magistrado Jerónimo Mejía Edward) al resolver un recurso de amparo de derechos fundamentales. La Corte concluyó que mediante interpretación sistemática de los artículos 4º y 17 constitucionales, 1º, 25 y 29 convencionales lo siguiente:

- a. [S]e amplía el catálogo de derechos y garantías fundamentales previstos en la Constitución como mínimos”.
- b. Se amplía “el concepto de orden de hacer al concepto de acto establecido en la Convención Americana [...] de modo que no queden desprotegidos y sin posibilidad de acceder a la [...] tutela judicial efectiva aquellas personas cuyos derechos fundamentales puedan verse afectados por una decisión emanada de algún servidor público que no revista las características específicas de orden de hacer o de no hacer”.
- c. [L]os derechos fundamentales tutelables a través de un amparo pueden estar reconocidos en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá”.
- d. Todo lo anterior establece “las bases sólidas de un sistema de protección de derechos y garantías fundamentales”.

En las sentencias de 28 de septiembre de 1990 y de 8 de noviembre de 1990, la Corte sostuvo que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos formaba parte del bloque de la constitucionalidad. Expresa éste artículo:

“ARTÍCULO 8: GARANTÍAS JUDICIALES

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad a la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de

- sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, física o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o interprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada.
 - c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa.
 - d) derecho del inculcado a defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor.
 - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f) derecho a la defensa de interrogar testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos,
 - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y;
 - h) derecho de recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior.
 3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
 4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

Por otro lado, debemos señalar que el 7 de febrero de 2011, la Corte Suprema de Justicia señaló en una sentencia extraída del Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Año XIX 2013 lo siguiente: “El Tribunal de Habeas Corpus – y cualquier otro tribunal, está en la obligación de interpretar toda norma legal de conformidad con la Constitución y de efectuar una interpretación sistemática de las normas legales y constitucionales”.

De la misma forma, debemos resaltar el hecho que dentro del Derecho Nacional se establecen las instituciones de Garantías, dentro del Libro IV del Código Judicial, como medio de impugnación de todos los actos sujetos al control de la constitucionalidad.

Por las razones indicadas, consideramos reconocido el control de la convencionalidad en el derecho interno, al ser instrumentos de amplio reconocimiento nacional e internacional.

10. ¿Existen otras autoridades que profieren decisiones en las que se realice control de convencionalidad?

Las autoridades judiciales y administrativas del Estado son determinantes, a nuestro entender, al momento de aplicar este control de convencionalidad, ahora bien, dependiendo de la materia o campo de acción o competencia, podemos indicar que tanto el órgano judicial, como aquellas que tienen competencia dentro de la justicia administrativa, es decir las autoridades de policía, entendiéndose con ello corregidores, alcaldes y gobernadores de la provincia, ejercen dentro de su accionar este control. Existen también entidades administrativas que por su competencia podrían en un momento determinado ejercer este control convencional como lo pueden ser aquellas encargadas de velar por las normas de protección laboral y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo posteriores al año 2004 con las reformas a la Constitución Política en cuanto a la amplitud de las garantías constitucionales.

Por otro lado, al crearse mediante Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997 la Defensoría del Pueblo, el artículo 4 (numerales 1, 6 y 9) que contempla las atribuciones de esta entidad, establece lo siguiente:

“Artículo 4. **La Defensoría del Pueblo** tendrá las siguientes atribuciones:

1. Investigar actos u omisiones de las autoridades y de los servidores públicos que impliquen violaciones a los derechos establecidos en el Título III de la Constitución Política de la República, los demás derechos constitucionales, así como los previstos en tratados, convenios, y **declaraciones internacionales suscritos y ratificados por el Estado panameño.**

...

6. Realizar estudios e investigaciones, a fin de **incorporar normas internacionales sobre derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno.**

...

9. Diseñar y adoptar políticas de promoción y divulgación de los derechos humanos, difundir el conocimiento de la Constitución Política de la República, especialmente los derechos consagrados en ella, establecer comunicaciones permanentes con organismos gubernamentales y no gubernamentales para la protección y defensa de los derechos humanos, celebrar convenios con establecimientos educativos y de investigación para la divulgación y promoción de los derechos humanos; **celebrar convenios de cooperación con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, extranjeras e internacionales.**”

Así mismo, la Sala Tercera de Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, consagra dentro de sus atribuciones el conocimiento de los procesos contenciosos administrativos de los derechos humanos; mediante el cual la Sala puede anular actos

administrativos expedidos por autoridades nacionales, y si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos; justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquellos que se aprueben en los Convenios Internacionales sobre derechos humanos; hacemos referencia al numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades autónomas o semiautónomas. En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

...

15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso que aprueben los convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la Ley.”

En concordancia con lo expuesto, en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el artículo 5 (numeral 3), señala dentro de las funciones de la Procuraduría de la Administración, intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de nulidad, de protección de los derechos humanos, de interpretación y apreciación de validez, que surtan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre este último tema, somos de la opinión que el Procurador de la Administración, en interés de la Ley, aplica en sus dictámenes o vistas el control de convencionalidad en los procesos que se surtan ante la Sala Tercera.

11. ¿Las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son consideradas por los jueces de su país, solo cuando la decisión afecta a su Estado, o en cambio se tienen en cuenta criterios interpretativos contenidos en todas las sentencias de esa Corte?

Consideramos oportuno indicar que por el control de la convencionalidad que tienen los países y el control de la constitucionalidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido sentencias indicando que “cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del

Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de las leyes contrarias a su objetivo y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos” (Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile decididos el 26 de septiembre de 2006. Texto sustraído de Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XIX. 2013 citado por la red, en www.juridicas.unam.mx).

Debemos señalar, en este sentido, que las decisiones de dicha entidad son vinculantes y obligatorias en cuanto su acatamiento, teniendo cada Estado un plazo para hacerlo efectivo, de manera tal que un incumplimiento acarrearía un señalamiento en el informe anual dirigido a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que por procedimiento interno puede conminar al Estado a acatar las decisiones.

La República de Panamá, no es ajena al cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en efecto, ha tenido que cumplir con sus dictámenes, por ejemplo, el 2 de febrero de 2001, dicha Corte expidió un fallo, (caso **Ricardo Baena y otros 270 Trabajadores Vs Panamá**) reconociendo que desde el año 1978 es parte signataria de la Convención Americana de Derechos Humanos, y como tal, sus efectos son los siguientes:

1. Reconocimiento de la competencia contenciosa, determinando violación del Estado en las obligaciones internacionales protectoras de los Derechos Humanos y el debido proceso reconocidas en los artículos 1,1,2,8.1,9 y 25 de la Convención, las cuales versan sobre los principios de legalidad e irretroactividad de la ley, los derechos a las garantías judiciales, la protección judicial y a la libertad de asociación.
2. La reparación a favor de los demandantes, cumpliendo con los trabajadores con el pago de una serie de obligaciones económicas en plazos específicos.
3. Fijación de los montos constitutivos de la reparación, conforme al derecho interno panameño.
4. A partir de la fecha del 13 de febrero de 2001, con la notificación de la sentencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral deben actuar de forma coordinada para su implementación.
5. Las obligaciones económicas establecidas por la Sentencia obliga a la realización de ciertos pagos que por su naturaleza comprenden parte de la deuda nacional panameña.
6. Obligtoriedad del Consejo de Gabinete, conforme al numeral 7 del Artículo 195 de la Constitución Política, del reconocimiento de la deuda nacional y arreglar su servicio.
7. Emitir concepto favorable por parte del Consejo Económico Nacional, en cesión celebrada el 2 de abril de 2002 la gestión de pago en favor de los trabajadores.
8. Reintegrar en sus cargos a los trabajadores demandantes y de no ser posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos, y que en caso de no ser

esto posible, proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de las relaciones de trabajo de conformidad con el derecho interno.

9. Reconocimiento del pago a los trabajadores la suma de CIENTO MIL BALBOAS (B/100,000.00) como reintegro de gastos generados por las gestiones realizadas por los demandantes y sus representantes, así como la suma de VEINTE MIL BALBOAS (B/ 20.000.00) como reintegro de costas causadas en los procesos internos y el proceso internacional ante el sistema interamericano de protección.

En esta oportunidad, el Consejo de Gabinete, en cumplimiento de la Sentencia de 2 de febrero de 2001, reconoció estas obligaciones por medio del Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002 (publicado en la Gaceta Oficial N°24,532 de martes 16 de abril de 2002) siendo reconocida una suma total de DIEZ MILLONES NOVECIENTOS MIL BALBOAS (B/ 10,900.000.00) como monto correspondiente a las obligaciones impuestas en relación a los plazos de pago y la suma de CIENTO VEINTE MIL BALBOAS (B/120.000.00) como el monto correspondiente a las obligaciones por reintegro de los gastos generados por las gestiones realizadas por los demandantes y sus representantes como reintegro de costas causadas en los procesos internos y el proceso internacional, designando al Ministerio de Economía y Finanzas, como entidad encargada a nombre de la República de Panamá, en lo que respecta al pago de las obligaciones económicas, incluyendo la obtención de los recursos necesarios para ello.

A su vez, se designó una Comisión Interinstitucional ad-hoc que estudiara las alternativas planteadas, es decir:

- El reintegro en los cargos de los trabajadores demandantes.
- Brindarles alternativas de empleo respetando las condiciones, salarios y remuneraciones que mantenían al momento del despido.
- Proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de las relaciones laborales.

En el año 2005, en cumplimiento de la misma, se emite la Resolución de Gabinete N°47 de 17 de agosto (publicada en la Gaceta Oficial N°25,367 de viernes 19 de agosto de 2005), adoptando nuevas medidas para el cumplimiento de la Sentencia 7 de 2 de febrero de 2001 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconociendo la violación por parte del Estado panameño, de las normas internacionales de tutela de los derechos humanos y el debido proceso, nombrando una nueva comisión ad hoc que estudiará las alternativas propuestas, que ya para la fecha eran 255 de los 277 ex servidores públicos cuyos nombramientos fueron declarados insubsistentes; producto de la Ley N° 25 de 14 de diciembre de 1990 y autorizando al pago de los derechohabientes de los quince ex funcionarios fallecidos y cualquier otra indemnización o prestación económica reconocida en la Sentencia de 2 de febrero de 2001 y de las leyes nacionales vigentes, que hasta el momento no haya sido satisfecha por el Estado Panameño.

Otro ejemplo reconocido del derecho internacional, dentro de lo nacional, por parte de las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, lo es la Sentencia de 14 de

octubre de 2014, en el caso de los **Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs Panamá**, en donde se declaró responsable internacionalmente al Estado Panameño por la violación al derecho a la propiedad colectiva por no delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas al pueblo Kuna de Madungandí, y las Comunidades Emberá Ipetí y Piriati, y por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá.

En aquella oportunidad, el Tribunal consideró la responsabilidad del Estado por la violación del deber de adecuar el derecho interno, al no pronunciarse sobre las normas que permitieran la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas indígenas antes del año 2008 y responsabilizó, a la vez, al Estado por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio del pueblo Emberá de Bayano y sus miembros, por considerar que los recursos incoados por éstos no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones.

Los hechos que fueron antecedente de esta sentencia se refieren a la construcción de una represa hidroeléctrica en Alto Bayano, Panamá, en el año 1972, la cual era reserva indígena, inundada con embalses, compensando con otros terrenos a sus habitantes, desde el año 1973 a 1975. En el año 1971 se promulgó el Decreto Ejecutivo N°156 estableciendo el **“Fondo Especial de Compensación de Ayuda para los Indígenas del Bayano”** quienes mantuvieron diversos acuerdos con el Estado Panameño hasta el año 1990, cuando en estos terrenos incursionaron personas no indígenas dentro de las tierras de las comunidades Kuna y Emberá, lo que derivó en conflictos internos con procesos de desalojos y daños ecológicos, y a la vez una fracción de los representantes del pueblo Emberá en el sector de Bayano interpuso demandas para la adjudicación de propiedades colectivas. El 12 de enero de 1996, se emite la Ley N° 24 de ese mismo año, creando la Comarca de Madungandí, y en el año 2000, se realizó la demarcación física de la Comarca Kuna y complementario a ello, el 23 de diciembre de 2008, se aprobó la Ley N°72 que estableció un procedimiento para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas.

Para el año 2011 y 2012, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), suspendió las solicitudes de títulos de propiedad privada en el área y en el año 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro de la Sentencia de 14 de octubre de 2014, declaró que el Estado había violado el artículo 21 de la Convención por: a) no haber delimitado ni titulado los territorios del pueblo indígena Kuna de Madungandí por un período de 6 años aproximadamente (de 1990 a 1996); b) no haber demarcado los territorios del pueblo indígena de Madungandí por un período de 10 años aproximadamente (de 1990 a 2000); c) no haber delimitado los territorios de las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati por un período de 23 años aproximadamente (de 1990 a 2013); d) no haber titulado los territorios de la comunidad Piriati Emberá por un período de 24 años aproximadamente (de 1990 a 2014); e) no haber demarcado los territorios de la comunidad por un período aproximadamente 24 años (de 1990 hasta la fecha de la Sentencia); f) no haber demarcado ni titulado los territorios de la comunidad Ipetí Emberá por un período de aproximadamente 24 años (de 1990 hasta la fecha de la Sentencia); y g) no haber garantizado el goce efectivo

del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá, puesto que hasta la fecha de esta Sentencia el título de propiedad privada conferido a un particular aún no ha sido revocado; todo lo anterior en perjuicio del pueblo indígena Kuna de Madungandí y las comunidades Emberá de Bayano de Piriati e Ipetí, y sus respectivos miembros. Con respecto a las comunidades Emberá de Majé Cordillera y Unión, la Corte no contó con los elementos para analizar y pronunciarse sobre la alegada violación del derecho de propiedad al respecto.

Al lesionarse los derechos de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y las comunidades Emberá Piriati e Ipetí de Bayano, y sus miembros, estableció que su Sentencia constituye per se, una forma de reparación, y adicionalmente, ordenó al Estado:

- a. Publicar la Sentencia de la Corte Interamericana y su resumen así como realizar difusiones radiales de la misma.
- b. Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del presente caso.
- c. Demarcar las tierras que corresponden a las Comunidades Ipetí y Piriati Emberá y titular las tierras Ipetí como propiedad colectiva de dicha Comunidad.
- d. Adoptar las medidas necesarias para dejar sin efecto el título de propiedad privada otorgado al señor Melgar dentro del territorio de la Comunidad Emberá de Piriati.
- e. Pagar las cantidades fijadas en la Sentencia, por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales y por el reintegro de costas y gastos. Asimismo, la Corte dispuso que el Estado debe reintegrar al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte las cantidades erogadas durante la presentación del presente caso. (Extracto de Resumen del texto íntegro de la Sentencia de 14 de octubre de 2014 publicado por la Gaceta Oficial Digital, N° 22778-A de martes 12 de mayo de 2015).

Cabe a manera de complemento en esta ocasión, lo indicado en consulta C-42-2015, emitida por la Procuraduría de la Administración en respuesta a solicitud formulada el 8 de junio de 2015, sobre el tema del requerimiento o no del procedimiento de “exequátur” o reconocimiento de sentencia extranjera en el ordenamiento interno, en la que indicamos, lo siguiente:

“Esta Procuraduría es de la opinión que las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no requieren cumplir con el procedimiento del exequátur, de conformidad con lo establecido en los artículos 62, 66, 67 y 68 de la Convención Americana de Derechos Humanos aprobada por la República de Panamá mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977. La opinión dada responde a las siguientes consideraciones:

La República de Panamá mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, aprobó la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, refiriéndose en su artículo 33 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como uno de los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes de dicha Convención.

De conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Convención, los Estados Partes, pueden al momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión a la misma, o en cualquier momento posterior, declarar que reconocen como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de este organismo con relación a los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención (ver numerales 1, 2 y 3 del artículo 62 de la Convención); declaración que efectuó la República de Panamá, mediante instrumento fechado 29 de febrero de 1990, aceptando así, el carácter definitivo, inapelable y obligatorio de sus sentencias, previsto en los artículos 67 y 68 de la Convención.”

En espera que los aportes expuestos por la Procuraduría de la Administración, en el tema sobre la aplicabilidad del control de la convencionalidad, en el ordenamiento jurídico nacional, contribuya con los objetivos propuestos por los organismos internacionales, quedamos de usted.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM

