



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de febrero de 2021  
C-024-21

Licenciado  
**Alexandre Parienti**  
Ciudad.

**Ref.: Aplicación del Derecho Interno y del Derecho Internacional.**

Licenciado Parienti:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones” y, sobre la base que, la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forma parte del derecho constitucional de petición, damos respuesta a sus interrogantes. Veamos

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- **Lo consultado y alcance de nuestra respuesta.**

De acuerdo a lo indicado en su nota, su solicitud tiene como propósito obtener un pronunciamiento de este

Despacho en torno a las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Cuál derecho prima en la República de Panamá: el derecho interno o el derecho internacional y/o convenios internacionales?
2. ¿Cuáles serían las consecuencias si la República de Panamá así como cualquier país, viola una norma internacional y/o convenio internacional (de reciprocidad entre países)?
3. ¿Deberían modificarse los acuerdos internacionales o el derecho interno en caso de choque de leyes o normativas?
4. ¿Se puede solicitar algún derecho en la República de Panamá, basándose únicamente en el derecho internacional, aunque el derecho interno lo regula de otra manera? (En caso de que la respuesta sea negativa: ¿no(sic) existe un riesgo de violar el derecho internacional o de violar un convenio de reciprocidad internacional entre países?)
5. ¿Qué acción o acciones la República de Panamá debe tomar, si las Naciones Unidas, o alguna entidad internacional la(sic) cual

la República de Panamá es parte, o si por Convenios de reciprocidad entre Países, en la(sic) cual(sic), la República de Panamá forma parte también, se toma una decisión que afecta alguna cláusula, o ley, o decreto interno de Panamá? ¿Se debe acomodar esta ley, o decreto, para cumplir con la normativa internacional? Teniendo como base en la constitución(sic) Nacional(sic), en su artículo número 4?”

Dada la forma como ha sido planteada su solicitud, debemos indicarle que la Procuraduría de la Administración no puede darle una respuesta específica, toda vez de la determinación de qué derecho ha de prevalecer (derecho interno o. derecho internacional) va a depender de las circunstancias particulares de cada caso, y ese es un tema cuya resolución, en última instancia, correspondería a los Tribunales de Justicia; ello, salvo si hubiere razones para considerar que en un determinado caso, los funcionarios panameños estarían obligados a aplicar el control de convencionalidad ex officio, dada la integración del derecho internacional de los derechos humanos a la Constitución Política y en cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la República de Panamá, en el plano del derecho internacional.

El artículo 4 de la Constitución Política establece, “*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*”; norma constitucional que reafirma el compromiso del Estado panameño de cumplir con las obligaciones internacionales que hubiere contraído voluntaria y soberanamente.

No obstante, lo referente a la estructura de fuentes del derecho panameño y, dentro de ella, la relación entre el derecho interno y el derecho internacional, ha sido objeto de estudio por conocidas corrientes doctrinales, que han incidido y hasta oscilado en el ordenamiento positivo panameño y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en distintos niveles.

Así, el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política, establece como principio y regla general, la incorporación del derecho internacional convencional al derecho interno, a través de leyes aprobatorias, lo que supone que las normas de derecho internacional revistan jerarquía legal.

La jurisprudencia nacional, por su parte, al resolver conflictos normativos suscitados entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, se ha inclinado, en algunos casos, por la aplicación preferente de los tratados internacionales; en otros, ha considerado inconstitucional la violación de un tratado; y, en materia de derechos humanos se ha abocado a producir jurisprudencia específica. De hecho, una de las más importantes doctrinas desarrolladas por jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Panamá, desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado, ha sido la del **bloque de la constitucionalidad**, el cual comprende, entre sus elementos, *el derecho internacional de los derechos humanos*.

Desde 1990, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia introdujo la doctrina del bloque de la constitucionalidad<sup>1</sup>; construcción teórica en virtud de la cual se entiende que existe un conjunto

---

<sup>1</sup> Cfr. Fallo de 30 de julio de 1990, dictado dentro de la consulta de inconstitucionalidad promovida por el Juez décimo del primer circuito judicial de Panamá, Ramo Civil, contra el artículo 1768 del Código Judicial, bajo la ponencia del Magistrado Carlos Lucas López (Citado por Sánchez Urrutia, Ana Victoria. El Bloque de la Constitucionalidad. Jurisprudencia Comparada. Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigación Jurídica, p., 17)

de normas jurídicas que integra, con la Constitución, un bloque normativo que sirve a la Corte como parámetro para emitir un juicio sobre la constitucionalidad de una norma jurídica o acto sujeto al control judicial de constitucionalidad.

Los elementos integradores del aludido “bloque”, de acuerdo con la doctrina constitucional desarrollada a comienzos de la década de los noventa por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de sus fallos, enunciados inicialmente en las sentencias de 30 de julio de 1990 y 14 de febrero de 1991, son: La doctrina constitucional sentada en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, **las Convenciones Internacionales en materia de Derechos Humanos**, algunas normas constitucionales derogadas, el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, el Reglamento del Régimen Orgánico de la Asamblea Legislativa y la costumbre constitucional.

Sin embargo, por su conexión con el tema específico que nos ocupa haremos referencia, únicamente, a las Convenciones Internacionales en materia de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por la República de Panamá; aspecto que, como bien lo ha indicado la autora Ana Victoria Sánchez Urrutia, *“a pesar de ser un elemento enunciado desde los primeros Fallos que se refieren al bloque de la constitucionalidad es el que ha sido tratado de manera menos uniforme por la Corte.”*<sup>2</sup>

A modo de ejemplo, la mencionada autora cita, entre otros pronunciamientos judiciales, los siguientes: Fallo de 28 de septiembre de 1990, que resuelve un recurso de habeas corpus, en el cual se destaca el valor de la Convención Americana de Derechos Humanos como forma de protección de derechos de los ciudadanos; fallo de 8 de noviembre de 1990, bajo la ponencia del Magistrado Arturo Hoyos, en el cual la Corte expresamente establece que la aludida Convención forma parte del bloque de la constitucionalidad; fallo de 23 de mayo de 1991, bajo la ponencia del magistrado César Quintero, en el cual la Corte destaca la ausencia de relevancia constitucional de los tratados y convenios internacionales, aun cuando traten sobre derechos humanos; fallo de 29 de abril de 1984, en el cual la corte estima que la prohibición del trabajo femenino en actividades peligrosas establecidas por el Código de Trabajo no sólo vulnera los artículos 19, 20 y 40 de la Constitución sino que también infringe el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entrando así a analizar la posible vulneración directa del convenio internacional; fallo de 12 de mayo de 1995, bajo la ponencia de Carlos e. Muñoz Pope, que declara inconstitucional el numeral 1 del ordinal 10 del artículo 212 del Código de la Familia, que excluía a los menores de edad del divorcio por mutuo consentimiento, que igualmente se pronuncia sobre la violación directa de normas internacionales sobre derechos humanos; y fallo de 5 de septiembre de 1994, bajo la ponencia de Aura E. Guerra de Villaláz, en el cual, al resolverse un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 139 del Código Civil, se adopta una posición “intermedia”, al decir de la autora citada, al considerar que solo de forma excepcional normas de los convenios internacionales sobre derechos humanos forman parte del bloque de la constitucionalidad.

También el autor Salvador Sánchez, se ha analizado el desarrollo jurisprudencial en la materia, señalando entre otros aspectos lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Sánchez Urrutia, Op. Cit., pg.29.

“(…) Quienes impulsaron la introducción de este elemento en particular de la doctrina del bloque, la apoyaron el artículo 4 de la Constitución ya citado, que señala que Panamá acata las normas de derecho internacional.

Pese a sus numerosas y graves inconsistencias, la doctrina del bloque se utilizó por varias décadas en su versión inicial. En lo pertinente a esta sección, y luego de un retroceso inicial (24), el bloque se aplicó sin explicar satisfactoriamente por qué se integraban a la constitución solo convenios de derechos humanos y no todo el derecho internacional convencional (aunque el artículo 4 no distinguía unos de los otros). La jurisprudencia nacional tampoco pudo explicar satisfactoriamente por qué solo unos pasajes de algunos convenios de derechos humanos, y no todos, podrían integrar el bloque de la constitucionalidad. En la práctica, la opción de la Corte Suprema de Justicia reflejaba su intención tutelar *ab libitum* los derechos humanos, y en concreto, excluir de esa tutela los derechos económicos, sociales y culturales.

Simultáneamente, instrumentos de derechos humanos del sistema universal fueron integrados al bloque de la constitucionalidad. La Convención de los Derechos del Niño fue incluida en el bloque de la constitucionalidad en 1996.(25)

También es cierto que la Corte Suprema de Justicia llegó a declarar la inconstitucionalidad por violación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (26). Es decir, se reconoció que su articulado podía integrarse a la Constitución Política, aunque no se trataba de un instrumento internacional convencional (lo que parecía contradecir uno de los presupuestos enunciados de la doctrina del bloque de constitucionalidad panameño). La Corte También ha decidido des-constitucionalizar artículos de la Declaración Universal integrados previamente en el bloque de constitucionalidad. Así le ha reconocido jerarquía legal, posteriormente a reconocerlo parte del bloque, al artículo 7 de la Declaración Universal (27). También en otro giro, ha pretendido la primacía del derecho internacional, sin distinción (28).”<sup>3</sup>

Al margen de la situación anotada, vale destacar que mediante sentencia de 21 de agosto de 2008, y otras más recientes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dispuso integrar la totalidad de las convenciones internacionales sobre Derechos Humanos ratificados y adoptados por la República de Panamá a la Constitución Política, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, introducido por el acto reformativo de 2004, conforme al cual los derechos y garantías que consagra la Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

---

<sup>3</sup> Sánchez G., Salvador. “El Control de Convencionalidad en Panamá”. El Control de convencionalidad en México, Centro América y Panamá. Editorial Casa San Ignacio/Editorial Guaymurás, 2016. Pgs.204-206.

Ello, aun cuando de acuerdo a la historia fidedigna de dicho proceso de reforma constitucional, la técnica empleada por la Asamblea Nacional en función constituyente, para dar mayor valor normativo a los derechos humanos en la Carta Fundamental, fue la denominada *cláusula de derechos innominados* en virtud del cual, se reconoce un valor normativo fuerte a disposiciones tradicionalmente consideradas programáticas. En tal sentido, precisa Sánchez G.: “(...) la historia parlamentaria señala que el legislador en función constituyente optó aquel año por rechazar la constitucionalización directa de los convenios internacionales de derechos humanos y estableció en su lugar la cláusula de derechos innominados”.<sup>4</sup>

Sobre este emblemático criterio jurisprudencial de 21 de agosto de 2008, el autor Raúl René Aparicio Alba ha señalado lo siguiente:

*“(...) esta actuación jurisdiccional que reviste una valiosa evolución en el tema de la protección de los derechos humanos y que podría suponer el ejercicio de un rol de control de la convencionalidad, no fue adoptada propiamente en el contexto de deber de control bajo los términos y condiciones con que el Tribunal Internacional de Derechos Humanos sentó el criterio jurisprudencial de la doctrina del control convencional per se, aun cuando tácitamente podría asumirse el inicio de ese papel jurisdiccional.”*<sup>5</sup>(Resaltado del Despacho)

Manifiesta el citado autor que, a partir de este fallo, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, actuando como tribunal de protección directa de derechos humanos, empieza a incorporar la posición de la Corte respecto de la amplitud de los Derechos Humanos sujetos a tutela judicial a lo interno del sistema jurídico panameño, con relación a los instrumentos internacionales, aunque sin referirse de modo expreso al deber de control de la convencionalidad, (Cfr. sentencia de 4 de septiembre de 2009)

Como hitos de esta evolución jurisprudencial, aún en construcción, Aparicio Alba destaca también la importancia de otros dos pronunciamientos: 1) El fallo de 1 de diciembre de 2009, dictado por la Sala Tercera dentro de un proceso contencioso administrativo de protección de los Derechos Humanos, en el que se pidió hacer efectivas obligaciones establecidas en la Ley N.º 1 de 10 de enero de 2001, sobre medicamentos, específicamente en materia de criterios de intercambiabilidad para la adquisición de medicamentos genéricos por parte de instituciones públicas de salud, en favor de personas afectadas por VIH; pronunciamiento en el cual se aborda el alcance de las obligaciones internacionales adquiridas por la República de Panamá en materia de Derechos Humanos, con sustento expreso en el Dictamen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) de 12 de agosto de 2008 (Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá); 2) y, el fallo de 4 de julio de 2012, dictado por el Pleno en función de tribunal de garantía, en el cual, con fundamento en la doctrina y directrices de la CIDH, al decidir sobre un amparo de garantías presentado contra una decisión de la jurisdicción penal, relacionada con el ejercicio de la profesión de periodista y la libertad de expresión, precisó la importancia que tiene para los operadores de justicia, el velar por el

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pg.211.

<sup>5</sup> Aparicio Alba, Raúl René. “Control de la Convencionalidad y el Control de la Constitucionalidad, como instrumentos de garantía de los Derechos Humanos.”

respeto, tutela y vigencia plena de los derechos humanos en Panamá y aplicar el control de convencionalidad en sus fallos.

Cabe resaltar, además, que en opinión externada por esta Procuraduría mediante la nota N.º C-71-16, de 30 de junio de 2016, este Despacho indicó:

“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 la amplitud de las garantías constitucionales.”

En ese mismo criterio jurídico este Despacho estimó que también la Defensoría del Pueblo, y la Procuraduría de la Administración se enmarcan dentro de las entidades, que sin ser parte del órgano judicial, están llamadas a aplicar, al ejercer determinadas funciones, el control de convencionalidad.

Por último, nos permitimos indicar que el control de convencionalidad, debe ser entendido como un deber del operador jurídico, judicial o administrativo, de velar porque los derechos y libertades consagrados por el Derecho Convencional de los Derechos Humanos, tengan plena observancia, de forma tal que, ante una ley o norma interna que contravenga tales estándares internacionales en detrimento de aquellos, se favorezca la aplicación del derecho humano que mejor armonice a efectos de garantizar la tutela y protección que exige el instrumento jurídico internacional.

Esperamos de esta manera haberle orientado sobre sus inquietudes, reiterándole igualmente que la opinión vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/dc



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**