



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de noviembre de 2019
C-SAM-33-19

Licenciada
Rosela Nasta
Juez de Paz del corregimiento
Cristóbal Este
E. S. D.

Ref. ¿Están los jueces de paz obligados o no al control de convencionalidad?.

Señora Juez de Paz:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar el Oficio 532 de 1 de noviembre de 2019, mediante el cual nos consulta respecto a la aplicación o no del Control de Convencionalidad.

De su consulta se infiere la siguiente pregunta:

1. ¿Están los Jueces de Paz obligados o no a aplicar el Control de Convencionalidad?
En relación a su interrogante, la Procuraduría de la Administración es del criterio que los operadores jurídicos, tanto judiciales como administrativos deben aplicar en sus decisiones los tratados o las convenciones a los que hemos sido signatarios, los cuales rigen en el ordenamiento jurídico nacional preservándose las garantías fundamentales.

No obstante lo anterior, antes de desarrollar la respuesta al tema consultado, consideramos necesario informarle, que esta Procuraduría de la Administración con fundamento a lo establecido en los artículos 6 numeral 6 y 10 de la Ley 38 de 2000, emitió la Resolución No.DS-070-19 del 27 de mayo de 2019, en la cual resolvió delegar en cada una de las Secretarías Provinciales, la presentación y tramitación de las quejas, denuncias y consultas que se presenten en contra de los servidores públicos, con lo cual se procura brindar a la comunidad una atención más cercana conforme lo dispone la Constitución y la Ley. En ese sentido, le informamos, que para futuras pretensiones, las mismas pueden ser formuladas ante la Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, en la provincia de Colón.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, pasamos a dar respuesta a su consulta con fundamento en los siguientes argumentos:

En esta ocasión, me permito señalar que la Constitución Política de Panamá en su artículo 17 indica lo siguiente y cito: "**Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben**

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de las personas” reconociéndose 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 a los que hemos sido signatarios y se encuentren vigentes**; y que a la vez influyen dentro de la dignidad humana y de las garantías fundamentales que ahora integran el bloque de la constitucionalidad y convencionalidad.

Así las cosas, debe entenderse que los operadores jurídicos, tanto judiciales como administrativos deben aplicar en sus decisiones las distintas convenciones que rigen en el ordenamiento jurídico nacional.

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

En esa línea de pensamiento, me permito extraer lo dicho en la consulta C-071-16 de 30 de junio de 2016, en relación a la aplicación de los convenios o tratados en los que hemos sido suscriptores y adoptado en nuestro derecho interno:

“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.”

Lo antes expuesto, nos permite reiterar que las garantías fundamentales dictadas en el ya citado artículo 17 de nuestra Constitución, establecen un marco amplio y de apertura para la

incorporación de estas Convenciones, que incluso son parte del ordenamiento interno por contar con instrumentos de la ley interna.

Así las cosas, tenemos que las autoridades judiciales y administrativas del Estado son determinantes, 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 Jurisdicción Especial de justicia comunitaria, es decir las autoridades municipales, entendiéndose con ello, jueces de paz, alcaldes de la provincia, deben ejercer dentro de su accionar este control tal y como se regula en el artículo 4 (numeral 11) de la Ley 16 de 17 de junio de 2016.

Existen también entidades administrativas que por su competencia podrían en un momento determinado ejercer este control convencional.

Por otra parte, en cuanto a la situación expuesta en su escrito, sobre el derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular que tienen los extranjeros al ser detenidos en Estados ajenos al suyo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente:

"151. La Corte ya se ha pronunciado sobre el derecho a la asistencia consular en casos relativos a la privación de libertad de una persona que no es nacional del país que le detiene....

152. La Corte observa que los extranjeros detenidos en un medio social y jurídico diferente de los suyos, y muchas veces con un idioma que desconocen, experimentan una condición particular de vulnerabilidad, que el derecho a la información sobre la asistencia consular, enmarcado en el universo conceptual, de los derechos humanos, busca remediar de modo tal de asegurar que la persona extranjera detenida disfrute de un verdadero acceso a la justicia, se beneficie de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas, y goce de condiciones de detención compatibles con el respeto debido a la dignidad de las personas. Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias de impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses.

153. Es así que desde la óptica de los derechos de la persona detenida tres son los componentes esenciales del derecho debido al individuo por el Estado Parte: 1) el derecho a ser notificado de sus derechos bajo la Convención de Viena; 2) el derecho de acceso efectivo a la comunicación con el funcionario consular, y 3) el derecho a la asistencia mismo....(CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ, Sentencia de 23 de noviembre de 2010)".

De lo anterior, se desprende con claridad que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar un efectivo e igualitario acceso a la justicia de las personas que se encuentran en

una situación de vulnerabilidad agravada, como migrante en situación irregular sometido a una medida de privación.

Por último, y no menos importante, tenemos que el cambio de una multa penal por trabajo comunitario o viceversa, consiste en que si una persona es condenada a pagar una multa por el delito o falta que cometió, pero no tiene los medios para pagarla, el tribunal puede cambiar la pena por prestar servicios comunitarios. Para esto el condenado **debe estar de acuerdo**, esto es así, pues de lo contrario se puede entender como un trabajo forzoso, término que fue derogado expresamente por la Ley 21 de 22 de abril de 1998, “Por la cual se derogan y reforman disposiciones del Código Administrativo para adecuarlo al Convenio 29 sobre Trabajo Forzoso, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado en 1930”.

Actualmente, los dos únicos casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido al tema del trabajo forzoso, son las sentencias de 1 de julio de 2006 (Caso de las Masacres de Ituango c. Colombia, Serie C n.º 148) y de 20 de octubre de 2016 (Caso Trabajadores de La Hacienda Brasil Verde c. Brasil, Serie C. n.º 318); sin embargo; ambas sentencias son posteriores a la fecha en que se aprobó la Ley 21.

Según se expresa en la Exposición de Motivos del proyecto de ley que dio origen a la Ley 20 de 13 de junio de 2005, “Que adiciona los artículos 892-A y 892-B al Código Administrativo y dicta otra disposición”, las reformas que se introdujeron al Código Administrativo en 1998, se enfocaron específicamente en la derogación de todo el articulado relacionado con el denominado trabajo comunitario, aparentemente partiendo de la premisa que todo trabajo que realizaba el penado equivalía a trabajo forzoso y de esta forma el trabajo en obras comunitarias debía ser eliminado.

Sobre este punto, esta Procuraduría estima oportuno transcribir un extracto de la consulta C-SAM-13-19 de 7 de mayo de 2019, en la que se desarrolló el concepto de trabajo social comunitario y que en su parte pertinente indica lo siguiente:

“En primer lugar, en desarrollo de su pregunta, resulta oportuno explicar el significado del trabajo social comunitario, pero visto desde tres campos de aplicación, el primero cuando se establece como mecanismo de sustitución de una pena de prisión (art.65, 66 del Código Penal), el segundo como una sanción que puede imponer el Juez de Paz, con fundamento en el numeral 2 del artículo 44 de la Ley 16 de 2016, específicamente en materia correccional, cuyas competencias se contienen en el artículo 29 del mencionado cuerpo legal, y el tercero aplicado como una medida por el incumplimiento en el pago de una cuota alimenticia.

El Código Penal fija las clases de penas a imponer a una persona que se declare responsable por la ejecución de un hecho delictivo entre las que se encuentran las penas sustitutivas que comprende además de otras, la del trabajo comunitario, el cual ocupa nuestro análisis.

En el ámbito del proceso penal, el artículo 65 del Código Penal, señala que el trabajo comunitario, podrá ser aplicado por el Juez de Conocimiento o por el Juez de Cumplimiento a quien ha sido condenado (beneficiado) o esté cumpliendo una pena que no exceda de cinco años de prisión. Para ello, es necesario el visto

bueno de la Junta Técnica Penitenciaria. Para estos fines, el trabajo comunitario lo solicitara por escrito, el beneficiario y solo se realizará en instituciones públicas de salud o educativas o en casos de calamidades. Por su parte el artículo 66 del Código Penal, establece que es la autoridad competente (El Juez de Cumplimiento), la que velará por el cumplimiento de la ejecución del trabajo comunitario, siendo ella quien tiene la supervisión de la pena sustitutiva (art.50#2.b. C.P.).

Otro aspecto es, que el trabajo social comunitario, se encuentra regulado como sanción en el artículo 44 de la Ley 16 de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones de Mediación y Conciliación Comunitaria. No obstante, **el artículo 48 de la excerta legal, define trabajo comunitario, como aquella actividad que a solicitud del infractor o por imposición del Juez de Paz (art.29 de la Ley 16 de 2016), es prestada por este en la comunidad. Los trabajos que realiza son de ornato, limpieza, mantenimiento, decoración, construcción, reparación o cualquier otra labor que represente algún beneficio social del lugar donde cumple la sanción en el distrito donde resida. La prestación del trabajo comunitario, estará bajo la vigilancia y control de la autoridad que la impuso.**

Dicho esto, entre las disposiciones del Código Penal y la Ley 16 de 2016, existen similitudes, en cuanto a la aplicación u otorgamiento del trabajo comunitario, siendo esta cuando el mismo deviene de una pena sustitutiva por la comisión de un delito o por la realización de una falta administrativa. **En ambas jurisdicciones, el trabajo comunitario se otorgara a solicitud del infractor ...**" (El destacado es nuestro).

Del texto anteriormente expuesto, se infiere que todo trabajo comunitario debe ser consensuado o mejor dicho ser aceptado por la parte a quien se le da esta opción; pues, de imponerlo como medida de sanción, se estaría convirtiendo es un trabajo forzoso que puede llegar a transgredir algún derecho humano.

Sobre el tema adjuntamos la Consulta C-SAM-13-19 de 7 de mayo de 2019, en la que se explica el concepto de trabajo comunitario.

Por todo lo antes señalado, concluimos y reiteramos que los operadores jurídicos deben aplicar en sus decisiones los tratados o las convenciones de los que hemos sido signatarios, los cuales rigen en el ordenamiento jurídico nacional preservándose las garantías fundamentales.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/ap

