



## CUESTIONARIO DEL SEMINARIO

### PANAMÁ

El acceso a la justicia constitucional como objetivo fundacional de la Conferencia Iberoamericana de justicia constitucional. Cartagena de Indias (Colombia), 20 a 22 de Noviembre de 2019

I. La evolución de los procesos constitucionales para racionalizar el acceso a la justicia constitucional desde la fundación de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional:

1. ¿Cuáles han sido las reformas del sistema de justicia constitucional en los últimos 20 años? Exponga sintéticamente el contenido de las normas de modificación del modelo y, de haberlo, el desarrollo jurisprudencial o la interpretación por la jurisdicción constitucional de los nuevos procedimientos.

La última reforma que sufrió el sistema de justicia constitucional fueron introducidas en la Constitución Panameña de 1972, reformada mediante los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y por los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994 y el Acto Legislativo No. 1 de 2004. Esta Constitución, en conjunto con las reformas mencionadas, regula lo concerniente a la administración de justicia en el Título VII, denominado “La Administración de Justicia.”

Entre los aspectos más relevantes consisten en:

- Se establecen los principios constitucionales en los cuales se da la prestación del servicio público de la administración de justicia, a saber:

a. Que es gratuita, expedita e ininterrumpida; la gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no implicará el pago de impuesto alguno.

b. Se dispone de igual modo que las leyes procesales que se aprueben se inspirarán en la simplificación de los trámites y ausencia de formalismos y que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos previstos en la ley procesal

- **En cuanto a las garantías de las que se reviste esta función y los encargados de ejercerla, se establece que:**

a. El principio de independencia judicial.

b. Estabilidad en el cargo.

c. La garantía penal de la no detención ni arresto salvo por la autoridad competente para juzgarlo y mediante mandamiento escrito.

- **En cuanto a las inhabilitaciones e incompatibilidades**

a. Se dispone que la persona que haya sido condenada por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada por un tribunal de justicia, no podrá ocupar cargo alguno en el Órgano Judicial.

b. La prohibición de desempeñar otro cargo público remunerado, excepto el de profesor de Derecho a nivel universitario.

c. La incompatibilidad con la participación en política, salvo la emisión del voto, con el ejercicio de la abogacía, el comercio y cualquier otro cargo remunerado.

- **En cuanto a la Corte Suprema de Justicia**

a. Estará integrada por el número de Magistrados que determine la Ley

b. Su nombramiento corresponde al Consejo de Gabinete sujeto a la aprobación o no de la Asamblea Legislativa, por un período de diez (10) años

c. El nombramiento escalonado de los Magistrados.

d. División de la Corte en Salas según lo determine la Ley

e. Se le atribuye a la Corte Suprema el control de la constitucionalidad y el de legalidad

f. Sus fallos no son recurribles vía la acción de inconstitucionalidad ni del amparo

**2. Poniendo en contexto supra o internacional su modelo de justicia constitucional, valore que impacto ha tenido la jurisdicción internacional de los derechos humanos en los cambios descritos en el sistema o, a la inversa, que consecuencias ha tenido en la jurisdicción internacional la introducción a nivel nacional de las modificaciones descritas. ¿La Corte Interamericana o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se**

## han pronunciado sobre el impacto de dichas modificaciones en el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, por ejemplo?

La jurisdicción internacional de los derechos humanos tiene su arraigo a partir del control de la convencionalidad que emana del artículo 4 de la Constitución Nacional, sobre el acatamiento de las normas de derecho internacional, llámese tratados, convenciones, pactos o convenios, que fue introducido en la Constitución de 1946.

De lo anterior, la República de Panamá ha suscrito diversos convenios de protección de las garantías individuales y sociales, del cual mencionamos, la suscripción de la Convención Americana de los Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977, donde acata la jurisdicción internacional de los órganos competentes para darle cumplimiento a los compromisos contraídos por la suscripción de la Convención como Estado Parte: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambos organismos, se han pronunciado sobre la tutela efectiva sobre caso muy conocido, el caso Vélez Loor vs Panamá, en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sentencia de 23 de noviembre de 2010, de manera unánime, declaró responsable al Estado Panameño por:

- la violación del derecho a las garantías judiciales, reconocido en el artículo 8.1, 8.2.b, 8.2.c, 8.2.d, 8.2.e, 8.2.f y 8.2.h, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor.
- la violación del principio de legalidad, reconocido en el artículo 9, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 182 a 188 de la presente Sentencia.
- la violación del derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5.1 y 5.2, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto a las condiciones de detención, en perjuicio del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor.
- la falta de garantía del derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5.1 y 5.2, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y por el incumplimiento de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, respecto de la obligación de investigar los alegados actos de tortura, en perjuicio del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor.
- El Estado incumplió la obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia, establecido en los artículos 8.1 y 25, en relación con el artículo 1.1

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor Jesús Tranquilino Vélez Looor.

## **II. El desarrollo y mecanismos de accesibilidad o participación en la justicia constitucional de los particulares:**

Teniendo en cuenta el contenido de las 100 reglas de Brasilia, responda las siguientes cuestiones.

### **1. ¿Existe la previsión de un sistema de asistencia legal y defensa pública en los procesos constitucionales dentro de su sistema nacional?**

En la República de Panamá, nuestro Órgano Judicial cuenta con el Instituto de la Defensoría de Oficio, quienes son abogados y asisten legalmente a las personas que tienen derecho a una asistencia legal gratuita. En ese sentido, los defensores públicos que ejercen en los procesos a las cuales son designados, tienen el deber de interponer todas las acciones legales que estimen conveniente, ello es extensible a las acciones constitucionales como: habeas corpus y amparos de garantías que estimen necesario para el desempeño de su mandato.

El procedimiento penal panameño contempla el derecho que tiene toda persona a nombrar un abogado que lo represente desde el momento en que lo señalan en cualquier acto de investigación o acto procesal como posible autor/ autora o partícipe. La designación del defensor no está sujeto a ninguna formalidad y si ésta manifiesta que no puede nombrar un abogado particular que lo represente, se le designará un defensor público.

Las acciones de inconstitucionalidad requieren ser interpuestas por abogados, formalmente facultados para ello por alguna persona, ante la Corte Suprema de Justicia panameña, sin embargo, en el caso del Habeas Corpus y el Amparo de Garantías, la misma puede ser interpuesta por la persona agraviada o por cualquier otra persona en su beneficio. En el caso del Amparo, la tramitación, una vez admitida, requiere que las partes nombren abogados que las representen.

### **2. ¿Se prevé algún mecanismo de revisión de las decisiones sobre la admisibilidad de los recursos que pueden plantear los individuos? En caso afirmativo, ¿Estos mecanismos pueden ser instados por esos mismos individuos?**

Sobre la existencia de mecanismos de revisión de las decisiones sobre la admisibilidad de recursos, podemos decir que sí solo en acciones de Habeas Corpus que puede apelarse ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

### **3. ¿Son comprensibles para la ciudadanía lega en derecho las resoluciones del órgano que imparte justicia constitucional?**

Entendiendo que la ciudadanía lega es la persona que sin tener conocimiento técnicos en derecho participa en el sistema de administración de justicia. La respuesta es no. Las decisiones de las resoluciones del órgano que imparte justicia constitucional son muy técnica y especialísima, que dificulta mucho su entendimiento para este tipo de ciudadanía.

### **4. Desde el punto de vista tecnológico, que avances se han hecho en los últimos años para asegurar la accesibilidad de los procedimientos de la jurisdicción constitucional a todos los ciudadanos, pero particularmente a las personas en condiciones de especial vulnerabilidad.**

Desde el punto de vista tecnológico, no hemos tenido avances en cuanto a la accesibilidad de los procedimientos de la jurisdicción constitucional a todos los ciudadanos, con particular interés a las personas en condiciones de vulnerabilidad.

### **5. Exponga las medidas concretas que facilitan el acceso a la jurisdicción constitucional de las personas integradas en los siguientes colectivos vulnerables: a) personas integrantes de comunidades originarias o poblaciones indígenas; b) niños, niñas y adolescentes; c) personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica; d) personas privadas de libertad; e) personas migrantes o desplazadas.**

Entre las medidas que facilitan el acceso a la jurisdicción constitucional de las personas integradas en colectivos vulnerables, tenemos:

- Con la implementación del procedimiento penal acusatorio en Panamá, mediante Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008 se crea los Jueces Comarcales y se le da competencia penal a las Autoridades Tradicionales Indígenas, que deben resolver en atención al Derecho Indígena y a la Carta Orgánica. Es un gran avance para nuestro país porque se le da un reconocimiento a la población indígena y su forma consuetudinaria en la resolución de los conflictos penales.

- Se crea la Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal (UPAVIT) del Ministerio Público, creado mediante la Resolución No. 15

del 25 de marzo 2014 con el objetivo de brindar asistencia y protección a víctimas durante la investigación de los procesos penales.

- Se crea el Departamento de Asesoría Legal de Gratuita para Víctimas del delito en el procedimiento penal acusatorio del Órgano Judicial, creado mediante Ley 31 de 28 de mayo de 1998, y con la adopción de las 100 Reglas de Brasilia, adoptada mediante Acuerdo 245 de 13 de abril de 2011, se habla hoy día del defensor de víctimas, quienes no solamente buscan la protección en su condición de víctima del delito, sino también de interponer la adopción de medidas que prevengas su re-victimización, es decir, garantizar que no se le agrave su situación.

### **III. La evolución sustantiva de la jurisprudencia constitucional respecto a la tutela de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables:**

**1. ¿Cuál ha sido la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a la tutela de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables? Destaque los principales hitos de la doctrina constitucional al respecto identificando, si es posible, al menos un pronunciamiento por cada uno de los colectivos identificados en el presente cuestionario.**

Uno de los avances en que la jurisprudencia constitucional ha evolucionado, ha sido respecto a la identidad del nombre del niño o niña o de la persona menor edad en los procesos judiciales. En ese sentido ha sido diversa la jurisprudencia que guarda protección a lo planteado en la Convención de los Derechos del Niño respecto a la confidencialidad de la identidad de la persona menor de edad, así como el principio de protección integral que consagra el derecho de la tutela efectiva como un colectivo preferencial o calificada en razón a su particular vulnerabilidad. En ese sentido, es un mandato para el juez el garantizar que en todo proceso, cuyo resultado pueda afectar o vincular, jurídicamente, a una persona menor de edad, aun cuando el mismo no sea demandante ni demandado, la tutela de los derechos de las personas menores de edad, conforme nuestra legislación y los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país, a través de diversos tratados y convenciones sobre derechos del niño. (*Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, 24 de agosto de 2018*)

En atención con las personas con discapacidad, ha habido un avance en atención a la estabilidad laboral de las personas con enfermedades crónicas. “En este sentido dada la condición de salud y lo expuesto en la precitada Ley 59 de 2005, esto es que, pese a que se invocara que la destitución, no es producto de la existencia de la enfermedad que padece la funcionaria demandante, sino que obedece a la potestad nominadora para destituirla

libremente de su cargo, la misma desconoce el derecho a la estabilidad que la ampara, por lo que se exige que el acto de destitución deba ser motivado por una causal de destitución debidamente comprobada. Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación alegado por la parte actor y contenido en el artículo 4 de la ley 59 de 2005, ya que se le remueve del cargo sin seguirle un procedimiento disciplinario previo, en base a una causal de destitución comprobada, al ser una funcionaria que padece una enfermedad crónica, denominada Diabetes Mellitus Tipo II”. (Sentencia 19 de diciembre de 2018, Proceso Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, José Luis Miranda Jurado contra Ministerio de Comercio e Industrias, Ponente Cecilio Cedalise Riquelme)

En materia del reconocimiento del derecho indígena, existen dos jurisprudencias trascendentales:

- *La primera, fue la decisión de la Sala Tercera del Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante el fallo del 23 de marzo de 2001 caso de la Comarca Kuna de Madugandí, que establece “la división política de la República de Panamá está conformada por circunscripciones territoriales especiales denominadas comarcas” que “las comarcas tienen una organización política – administrativa distinta e independiente a la de los distritos y corregimientos” y que, como parte de su independencia y autonomía, las autoridades de la comarca (Congresos General, Tradicional, Regional y Local de Madugandí, en el caso fallado) “se rigen por sus propias tradiciones y costumbres, (y) adoptan sus propias decisiones”*
- *La segunda, fue la decisión de Sala Tercera del Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante el fallo del 6 de diciembre de 2000, determinó que “la protección del medio ambiente, el respeto a la tradición cultural y étnica de las comunidades indígenas nacionales, al igual que la preservación de los sitios y objetos arqueológicos que sean testimonios del pasado panameño, son valores de superior jerarquía.*
- *A través de fallos de la Corte Interamericana de Derecho Humanos (CIDH), ha tenido gran influencia en la protección sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas, y del cual, para Panamá existe una jurisprudencia extensa. De especial importancia, son las decisiones reiteradas que dictaminan el principio de que la posesión ancestral de los pueblos indígenas equivale a un título. Cabe mencionar la sentencia CIDH del 14 de octubre de 2014 sobre los Pueblos Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano. El principio que equipara la posesión ancestral al título, ratifica lo establecido en la doctrina colonial de la legislación indígena de las Leyes de Indias sobre las tierras y pueblos de indios.*

#### **IV. Retos de la tutela constitucional de los intereses difusos, en particular, de la protección del medio ambiente:**

**1. ¿Cuál ha sido la evolución en su país de la tutela constitucional de intereses difusos, en particular de la tutela del medio ambiente? Exponga sintéticamente los principales hitos de la jurisprudencia constitucional en la tutela del medio ambiente.**

Entendiendo que la naturaleza jurídica de los derechos o intereses difusos implica necesariamente que, para una adecuada tutela de los mismos, y en particular del derecho a un ambiente sano, los Estados se ajusten a los estándares vinculantes desarrollados por las distintas fuentes que integran el llamado corpus iuris del Derecho Internacional de los Derechos humanos.

A partir de la implementación de la Ley General de Ambiente, nuestro País ha sido prolija en fortalecer, paulatinamente, la tutela efectiva del medio ambiente. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, (resolución del 12 de marzo 1993 y Sentencia del 22 junio de 1994, Acción de plena jurisdicción, Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) vs. INRENARE), reconoció en forma temprana la legitimación procesal activa de cualquier persona para pedir el reconocimiento de derechos o intereses difusos, a través de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción a pesar que el objeto de dicho mecanismo procesal es “una reparación por lesión de derechos subjetivos y años después, la Sala Tercera (mediante la resolución del 28 julio de 2004, Acción de nulidad, Fiscal Quinto de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá contra dos Resoluciones de Gabinete y un Contrato Administrativo) con la implementación de la Ley de General de Ambiente, en el año de 1998, extiende el criterio de esta legitimación procesal activa, al reconocer que la misma le asiste incluso a los representantes del Ministerio Público, cuando demandan la nulidad de un acto administrativo en función de derechos o intereses difusos.

En los últimos años, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha accedido en varias ocasiones a examinar y pronunciarse por vía de amparo sobre cargos de violación al artículo 17 de la Constitución Nacional que consagra el derecho a la vida como un prerequisite para el disfrute de los derechos humanos (DDHH) y materia de jus cogens y se ha pronunciado en el fondo, sobre violaciones al Régimen Ecológico de la Constitución.

Algunos casos emblemáticos relacionados con este tema, para ilustrar la manera en que ha ido evolucionando la tutela judicial del derecho a un ambiente sano:

- 1) *Corredor Norte*. En este caso, se modificó la Ley que creó Parque Natural Metropolitano (PNM), “Pulmón de la Ciudad de Panamá”, para permitir la construcción de esta carretera de peaje a través del mismo (1995). Una demanda de inconstitucionalidad fue negada porque los cargos estaban fundados en gran medida en el Régimen Ecológico y por estimarse infundado el cargo de violación a la irretroactividad de la Ley. Por otro lado, una acción de amparo contra la



orden de proceder dictada por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) no fue admitida por considerarse que el acto impugnado no revestía el carácter de orden de hacer Finalmente, una acción de protección de DDHH tampoco fue admitida, por considerarse que la misma no podía impetrarse para tutelar derechos o intereses difusos Sin embargo, la acción de nulidad presentada por la empresa PYCSA Panamá, S.A., concesionaria del Corredor Norte, contra la multa impuesta por el fenecido Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), por el incumplimiento de las medidas de mitigación ambiental, fue fallada en contra, confirmando así dicha sanción pecuniaria. (PLENO de la Corte Suprema de Justicia, decisión del 8 de septiembre de 1995 -Acción de amparo, Sociedad Audubon de Panamá vs. MOP) -SALA TERCERA, de la Corte Suprema de Justicia, resolución del 31 oct. 2000 -Acción de nulidad, PYCSA Panamá, S.A. contra una Resolución del INRENARE).

- 2) **Proyecto Minero Cerro Petaquilla.** Se trata de una mina de oro a cielo abierto cuyos graves impactos ambientales sobre el Parque Nacional Omar Torrijos Herrera (El Copé) y las comunidades aledañas han trascendido a la opinión pública (2005). Una advertencia de ilegalidad contra el reglamento de EIA fue negada con fundamento en que el contrato ley entre el Estado y la empresa (1997) no tiene jerarquía legal, y por consiguiente no exime a la empresa de cumplir con la normativa erga omnes de protección ambiental. (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 29 julio de 2008 -Advertencia de ilegalidad contra el D.E. 209 de 2006, Petaquilla Gold, S.A. vs. ANAM).