



usma
universidad católica
santa maría la antigua

REVISTA ESPECIALIZADA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

IUSTITIA

Vol. 2 No. 1, 2021

ET PULCHRITUDO

EP

En este número artículos de:
Carlos Bolívar Pedreschi; Carlos
Gasnell Acuña; Alexis Michelle
Martínez Scigliani; Carlos
Guevara Mann; Raúl Antonio
González Osorio; Corte Suprema
de Justicia de la República de
Panamá, Magistrado Ponente
Harry Díaz; Gianfranco Smith.



Iustitia et Pulchritudo



**Revista Especializada en Ciencias Jurídicas, Forenses y Políticas
de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
de la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA)**

ISSN 1607-4319

Segunda Época; Volumen 2, Número 1 (Enero-Junio de 2021)

Publicación semestral

Consejo Científico:

- Prof. Jorge Kam** (Vicerrector Académico, Universidad Católica Santa María La Antigua),
Prof. Ana Matilde Gómez R. (Decana, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica Santa María La Antigua),
Dr. Carlos Guevara Mann (Director, Programa de M.Sc. en Rel. Intern., Florida State University),
Dr. Rigoberto Gonzalez (Procurador General de la Administración, República de Panamá),
Dra. Nelva Araúz, (Investigadora, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales),
Dra. Carla Pousa (Profesora, Florida State University),
Prof. Salvador Sánchez (Director, Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral),
Dra. Idania Perigault (Jefa del Departamento de Ética y Gestión Pública, Procuraduría General de la Administración, República de Panamá),
Dr. Jorge Eduardo Ritter (Ex Canciller, Ex Ministro de Gobierno y Justicia, de Trabajo y del Canal de la República de Panamá),
Prof. Claire Nevache (Investigadora Asociada, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales),
Dra. Ana Sánchez (Miembro del Comité de Asesor de la Organización Mundial de la Salud).

Equipo Editorial:

- Prof. Alonso Illueca** (Director-Editor)
Lic. Andrés Beck (Editor Asociado Ad Hoc)
Lic. Juan José Crespo (Editor Asociado Ad Hoc)
Mgtr. Ricardo Reyes (Oficial administrativo-financiero)
Lic. Amir Martínez (Diseñador gráfico)
Ing. Karen Carles (Oficial Informática)
Dra. Virginia Torres (Asesor Técnico)

Dirección postal:

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
(c/o Prof. Alonso Illueca, Director-Editor, Revista Iustitia et Pulchritudo)
Universidad Católica Santa María la Antigua
Apdo. postal 0819-08550
Panamá, República de Panamá
Teléfono (507) 269-1333 / 230-8265 / 230-8235 /
Correo electrónico: revista.iustitia@usma.ac.pa

Impreso en Panamá, Ciudad de Panamá.
Centro de Impresión de la Universidad Católica Santa María La Antigua.
Tiraje: 300 ejemplares

IUSTITIA et PULCHRITUDO
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Volumen 2, Número 1 (Enero – Junio de 2020)



ÍNDICE

Palabras del Director – Editor.....03

Conferencias

- **Carlos Bolívar Pedreschi:** Hacia un derecho con fundamento racional y moral.....05
- **Carlos Gasnell Acuña:** Comentarios sobre la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a veinte años de su vigencia11

Investigación

- **Alexis Michelle Martínez Scigliani:** From Dictatorship to Democracy: Truth Commissions and the Panamanian experience investigating the crimes committed under the military dictatorship19
- **Carlos Guevara Mann et al:** ¿Conculcación de derechos?: El impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la seguridad alimentaria y derecho a la alimentación en Panamá31
- **Raúl Antonio González Osorio:** Actualización de las normas canónicas para afrontar los abusos sexuales en la Iglesia Católica (2019-2020).....62

Jurisprudencia

- **Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá; Magistrado Ponente Harry Díaz:** Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado Julio Berríos Herrera contra la ley No 78 de 11 de diciembre de 2009 “que deroga las leyes que aprueba los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano”, Entrada 1121-09.....86

IUSTITIA et PULCHRITUDO
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Volumen 2, Número 1 (Enero – Junio de 2020)



Análisis de Jurisprudencia

- **Gianfranco Smith:** Contribuciones de la jurisprudencia panameña a la práctica sobre denuncia de tratados internacionales: comentarios a la sentencia del 2 de febrero de 2012.....117

Instrucciones para colaboradores.....121

Palabras del Director – Prefacio

El Volumen 2, Número 1 de la Revista *Iustitia et Pulchritudo* presenta una serie de investigaciones académicas y conferencias magistrales sobre la práctica legal panameña. También, como un aporte particular, se incluye una sección de jurisprudencia, la cual incluye la transcripción de un fallo relevante de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, acompañado de su respectivo análisis.

La revista inicia con una conferencia magistral del Dr. Carlos Bolívar Pedreschi sobre el ejercicio del derecho a través de la moral y la razón, en la cual realiza un llamado de atención a la Corte Suprema de Justicia en cuanto al uso indebido de ciertos conceptos como el debido proceso y al abuso de las normas procedimentales en detrimento de la justicia. El Dr. Pedreschi culmina ofreciéndonos un decálogo o compromiso ético del abogado, el cual debe servir de guía a las presentes y futuras generaciones de abogados en el ejercicio de la profesión. En otra conferencia, el Dr. Carlos Gasnell reflexiona sobre los treinta años de vigencia de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, y regula el procedimiento administrativo en general. En tal sentido, el Dr. Gasnell formula un cúmulo de recomendaciones puntuales para su modificación con el propósito de que este instrumento se adapte a los nuevos tiempos y haga frente de forma efectiva a sus limitaciones inherentes.

En el interés de reflexionar sobre el impacto que ha tenido la pandemia del COVID-19 en nuestro país, este número de la revista recoge una investigación académica sobre los efectos que ha tenido la pandemia y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación de los panameños. Este problema no solamente aqueja a Panamá pues recientemente *Feeding America*, una de las organizaciones de ayuda más grandes de los Estados Unidos de América, reportó que cerca de 50 millones de estadounidenses, es decir uno de cada seis, podrían enfrentar inseguridad alimentaria en los próximos meses. El Dr. Carlos Guevara Mann, Carmen Ramírez y Jason Marcus abordan la temática desde una perspectiva académica fresca incorporando a su análisis en materia de derechos humanos, ciencias sociales y política pública, las matices estadísticas y jurídicas.

En la sección de artículos de investigación también se incluye el trabajo de la Mgtr. Alexis Michelle Martínez Scigliani quien de forma minuciosa nos introduce a la figura de las comisiones de la verdad como mecanismos efectivos de justicia transicional. En su análisis, Martínez nos presenta como caso de estudio la Comisión de la Verdad constituida por el Gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso con el objetivo de clarificar las violaciones de los derechos humanos perpetradas por el régimen militar que gobernó Panamá de 1968 a 1989.

También se incluye el trabajo del Licenciado Raúl González Osorio quien nos brinda su perspectiva, desde el derecho canónico, de una problemática que aqueja a la Iglesia Católica: los abusos sexuales contra menores de edad por parte de los miembros de la comunidad de creyentes. Su aporte abre un importante espacio de debate en el foro nacional de un tema que durante mucho tiempo ha sido esquivo por la misma institución eclesiástica y por la sociedad en general.

Esta edición de la revista también ofrece una sección de jurisprudencia en donde se recoge el fallo de la Corte Suprema de Justicia relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada por el Dr. Julio Berríos Herrera contra la decisión del Estado panameño de retirarse del Parlamento Centroamericano a través de un instrumento de derecho interno (Ley 78 de 11 de diciembre de 2009) y en abierta contravención con la normativa internacional. En la sección subsiguiente, el Profesor Gianfranco Smith analiza el fallo en cuestión y nos ofrece algunas consideraciones sobre el procedimiento que debe seguir todo Estado para retirarse o denunciar un Tratado de conformidad con el derecho internacional.

Para culminar, reconozco la asistencia brindada y el esfuerzo realizado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad en la preparación, edición y publicación de este número de la Revista, y en particular el apoyo brindado por su Directora, la Profesora Dra. Virginia Torres, la Profesora Karen Carles y el Mgtr. Ricardo Reyes. Igualmente, celebro las contribuciones de mis colegas y editores asociados, Andrés Beck y Juan José Crespo, cuyo trabajo es apreciado grandemente. También quiero extenderle mi agradecimiento a la Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Ana Matilde Gómez Ruiloba, a la Directora de Escuela, Magaly Castillo, y al Señor Rector Profesor Francisco Blanco por dotar de continuidad a este importante y tan necesario proyecto académico.

Profesor Alonso E. Illueca, LL.M.
Director

Hacia un derecho con fundamento racional y moral*

Dr. Carlos Bolívar Pedreschi^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: cpedreschi@pedreschilaw.com

Recibido: 6 de enero de 2021
Aceptado: 12 de enero de 2021

Resumen

El derecho, en ocasiones, peca de irracional y de inmoral. Lamentablemente, esta irracionalidad se encuentra impregnada tanto en la ley como en el jurisprudencia. Por su parte, esta inmoralidad ha sido, y continúa siendo, el pan de cada día para algunos abogados, jueces y fiscales. En consecuencia, el derecho está huérfano de aquellos fundamentos racionales y morales que deben gobernar tanto su formulación como su ejercicio.

Palabras clave: debido proceso, control constitucional, irracionalidad, inmoralidad

Abstract

The legal profession, sometimes, errs of irrational and immoral. Unfortunately, this irrationality affects both the formulation of the law and the articulation of the jurisprudence. For its part, immorality has been, and continues to be, a recurrent problem for some lawyers, judges and prosecutors. Consequently, the law is devoid of the rational and moral foundations that should govern both its formulation and exercise.

Keywords: due process, constitutional control, irrationality, immorality

Mucho lamento tener que empezar la disertación que se me ha confiado con una mala noticia: Entre todos los profesionales del mundo que ejercen las distintas profesiones conocidas a la fecha, médicos, veterinarios, agrónomos, ingenieros y otros, los más desprestigiados son los abogados. Contra mis

* Conferencia dictada por el doctor Carlos Bolívar Pedreschi en la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, el día 28 de mayo de 2018, ciudad de Panamá.

^Ψ Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad de Panamá, *Cum Laude*); Doctor en Derecho (Universidad de Madrid, sobresaliente *Cum Laude*); Doctor *honoris causa* (Universidad de Panamá); Profesor de Derecho Constitucional (Universidad de Panamá y Universidad Santa María La Antigua 1975-1982); miembro de la Comisión Revisora de la Constitución de 1972; miembro de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya (1990-1994); miembro de Número de la Academia Panameña de la Lengua y miembro Correspondiente de la Real Academia Española de la Lengua.

deseos, les tengo otra noticia, pero lamentablemente peor: la pésima opinión que se tiene del abogado no solo es universal, sino también fundada.

Las dos desagradables noticias con que doy inicio a mi conferencia son las que explican el título de la misma: “Hacia un derecho con fundamento racional y moral”. ¿Y por qué hacia un derecho con fundamento racional y moral? Sencillamente porque, en mi concepto, tanto en la formulación, como en su ejercicio, el derecho parecía no tener ni fundamento racional ni fundamento moral, y ciertamente, así es.

Intentemos, a continuación, una disección del tema enunciado, separando lo que el derecho tiene de irracional, de lo que el derecho tiene de inmoral. Personalmente me imagino que es la irracionalidad del derecho y la extendida inmoralidad que se observa en la práctica forense, lo que ha dado base para la penosa calificación que, como INRI, pesa sobre el abogado.

En mi experiencia personal, la irracionalidad que podemos advertir en el derecho no es hallazgo de reciente data. Tan distante como desde el año 1964, en que empecé a escribir mi tesis doctoral en Madrid, me llamaron la atención ciertos principios y ciertas reglas, algunas contenidas en la ley y, las más de ellas, contenidas en doctrinas inventadas por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la ilusión, tal vez, de que con ellas ponían una pica en Flandes.

Recuerdo que luego de identificar y comentar reglas oficiosamente inventadas por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de las cuales curiosamente se sentían orgullosos, expresé en mi tesis doctoral lo siguiente:

“Ya se ha dicho en otro lugar de este capítulo que el propósito de estos comentarios no es, ni mucho menos, agotar una crítica a fondo sobre las distintas reglas que la jurisprudencia ha venido creando en ejercicio del control constitucional, sino únicamente el de llamar la atención sobre las mismas, a fin de que se pare mente sobre los excesos a que puede conducir esa injustificada y desproporcionada afición de nuestra jurisprudencia a dificultar lo simple y a tecnificar lo que el constituyente y el legislador han previsto como medios sencillos de procurar la integridad del orden constitucional. Dentro de la organización jurídica panameña se explica que cuando el constituyente o el legislador crean ciertas trabas de orden procesal, estas deban ser acatadas. Pero, cosa muy distinta es que el juzgador agregue dificultades de orden procesal que el constituyente o el legislador no han creído conveniente establecer. Estimamos que va siendo hora de reflexionar con altura y sentido crítico sobre el hecho que se expone, en la seguridad de que esta reflexión conducirá hacia una concepción más real y útil de lo que es, socialmente considerada, la administración de justicia en general y, en especial, la administración de justicia constitucional. Esta reflexión puede empezar por una ubicación del derecho dentro de la totalidad del quehacer social, dentro del conjunto de la variada actividad humana. De esta guisa se verá cómo, desde cierto punto de vista, el derecho no difiere en mucho de otras ciencias, las más de ellas en afanosa búsqueda de fórmulas y sistemas que simplifiquen y economicen, en todos los sentidos, los diferentes modos de cumplir con sus respectivos objetivos y finalidades. A este respecto, puede afirmarse que nuestra jurisprudencia se encuentra desorbitada con relación a las preocupaciones de las demás disciplinas del conocimiento. Así, mientras estas se honran cada vez que simplifican los medios de conseguir sus objetivos, la jurisprudencia se viene complaciendo, cada vez más, en dificultar, sin ninguna necesidad ni provecho, el cumplimiento de los fines que se persiguen con la administración de justicia. Desde luego, mientras subsistan dentro del ordenamiento constitucional y legal determinadas trabas para el ejercicio de ciertas acciones, estas deben observarse mientras se procuren las rectificaciones constitucionales y legales que procedan. Pero crear, en adición a las que el constituyente y el legislador han

considerado suficientes, otras trabas y dificultades, es oficiar un culto cuyas ventajas no se aciertan a comprender y es empeñarse en vivir desentendido de las preocupaciones y aspiraciones, de todo orden, de la época que se vive. El proceso histórico de humanización del derecho puede verse seriamente afectado por ese raro culto a la forma y al proceso”.

Veamos ahora, brevemente por supuesto, algunas de las reglas de la Corte Suprema de Justicia de Panamá que, en el año 1964, logré identificar y consideré irracionales:

No cabe el recurso de inconstitucionalidad, cuando procedan otros

Sobre esta ocurrencia dije: “La jurisprudencia ha venido sosteniendo, con uniformidad digna de mejor causa, que el recurso de inconstitucionalidad es un recurso extraordinario y que, como tal, solamente procede cuando se hayan agotado todos cuantos permitan anular el acto cuya declaratoria de inconstitucionalidad se pretende”.

Esta regla de la Corte, no encuentra fundamento en la Constitución ni en la ley. Se trata, evidentemente, de una regla patrocinada artificialmente por la Corte, pues ni la Constitución ni la ley condicionan el derecho a hacer uso del recurso de inconstitucionalidad, al hecho de que el interesado haya agotado las demás acciones que procedan contra el acto cuya declaratoria de inconstitucionalidad se solicita.

El control no procede contra contratos de naturaleza civil que celebre el Estado

Reiterada ha sido la jurisprudencia con relación a este punto. De conformidad con varias decisiones de la Corte, los contratos de orden privado que celebre el Estado escapan al control de la constitucionalidad.

Posteriormente, un estudio de los dos argumentos en que la Corte apoyó su criterio, demostró que los contratos de naturaleza civil que celebra el Estado sí pueden ser objeto del control de la constitucionalidad.

Mientras el acto no entre en vigor, no está sujeto a control constitucional

Esta tesis fue sostenida por la Corte en fallo de 15 de septiembre de 1949. Ha sido este uno de los criterios usados por la Corte para declarar prematuro un recurso de inconstitucionalidad. Sobre el particular, conviene distinguir la existencia del acto de su vigencia. Obviamente, contra un acto en proceso de formación, no opera el control de la constitucionalidad. Para que el control opere es necesario, como regla general, que el acto exista en cuanto tal; es decir, que el acto se haya perfeccionado y haya nacido a la vida del derecho. En el fallo aludido, el acto ya existía con categoría de tal y únicamente se estaba a la espera del cumplimiento de una condición para que el acto entrara en vigencia.

No procede el control contra actos reglamentarios, si antes o simultáneamente no se procede contra la norma legal de que emana

La Corte ha usado este invento para declarar improcedente el control de la constitucionalidad cuando este control ha sido usado para impugnar actos reglamentarios sin que, previa o simultáneamente, se haya solicitado la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma legal de que emana tal acto reglamentario.

El único argumento que adujo la Corte para justificar esta regla fue el de que la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto particular, sin que se declaren inconstitucionales las normas superiores de que emana, es contrario al principio del orden jerárquico que existe en el ordenamiento jurídico. En estas condiciones, es obvio que, si se demuestra que la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto concreto, no le niega valor a los actos superiores de que aquel emana, ni implícita ni expresamente, la regla de la Corte se cae por su base, pues carece de otra u otras en qué apoyarse.

Cuando una disposición ha sido aplicada en una instancia, los funcionarios de las instancias subsiguientes no pueden elevar consulta sobre su constitucionalidad

Esta regla puede apreciarse en fallo de 31 de agosto de 1962. La condición que literalmente exige la Constitución para que la consulta judicial resulte procedente, es la de que la consulta judicial verse sobre una disposición que tenga el carácter de aplicable al caso. Dada la naturaleza dinámica del proceso, no puede tenerse por aplicada y en consecuencia por inaplicable, una disposición que, además de continuar siendo aplicable para el propio funcionario de primera instancia en razón de recursos que ante él puedan promoverse, mantiene su condición de aplicable respecto de las instancias subsiguientes.

Veamos otro ejemplo de irracionalidad en el derecho. Por ejemplo, en ningún oficio lo secundario es más importantes que lo principal. En el derecho, sí. En el derecho, lo principal, que es la administración de justicia, con frecuencia deja de aplicarse por razones puramente procedimentales.

Otro ejemplo de irracionalidad. En ninguna otra disciplina el medio es más importante que el fin. En el derecho sí. En el derecho las reglas de procedimientos que constituyen simples medios son más importante que el fin; o sea, más importantes que la administración de Justicia.

Veamos la última perla que nos regalan los magistrados en materia de irracionalidades. Los jueces de amparo no pueden revisar las evidencias que existen en el expediente y que puedan decidir la libertad o la cárcel para el amparista. ¿Razones? Tal conducta procesal convertiría al tribunal de amparo en una suerte de tribunal de segunda o tercera instancia y, como quién dice, hasta allá no podemos rebajarnos. Obviamente, ni en la Constitución ni en la ley encontramos esta prohibición. Esta prohibición es otra invención de los magistrados, quienes, según aprecio, se sienten más orgullosos que avergonzados por la expresada “doctrina”.

Por lo que hace ahora a la necesidad de dotar al derecho de fundamento moral, esta parte de la exposición será más breve, pero espero que de igual o parecida contundencia que la parte anterior concerniente a la irracionalidad.

Veámoslo. En medicina, por ejemplo, los médicos no cambian de diagnósticos por dinero. En el derecho, sí. Es más común de lo deseado que, tanto en lo penal como en lo civil, el abogado defendiendo una causa en la que no cree, si los honorarios ofrecidos para defenderla son atractivos. Lo peor es que no solo los abogados que esto hacen piensan que esta conducta es normal, sino que la sociedad misma cree que en el ejercicio de la abogacía si es moralmente propio lo que no lo es en las demás profesiones. En otras palabras, para mí es clara la inmoralidad de engañar, por dinero o por cualquiera otra razón, a la sociedad, a los jueces y a la contraparte. De hecho, mientras más grande sea la mentira que defienden, mayor serían los honorarios. Y, en mi concepto, ningún estudiante de derecho debe graduarse sin tener conocimiento y claridad sobre las realidades expuestas.

Otra evidencia de la inmoralidad en el derecho es la práctica de sobornar a jueces y fiscales. Como es evidente, en ninguna parte existen sobornados sin sobornadores. Y en los litigios, es evidente que el abogado comúnmente es parte de esta delictiva ecuación aritmética y también es un cliente que es quien le da el dinero para el soborno.

Sobre el punto, es oportuno traer a colación las palabras que pronuncié en el Cementerio Amador, el día 2 de noviembre del año 2014, con motivo de la oración que preparé en recordación del doctor

Manuel Amador Guerrero, primer presidente de la república, y demás próceres de nuestra separación de Colombia. Recuerdo que aproveché la ocasión para rendir ante los próceres una especie de informe sobre el estado de la nación que ellos nos habían legado. Y a propósito del estado de la nación en materia de administración de justicia dije lo que ya consta en páginas anteriores.

Dije a los próceres en esa memorable ocasión que lo dicho era grave, porque no se sabe dónde hay más corrupción, si dentro del Órgano Judicial o fuera de este. Agregué que no había estadísticas sobre el particular. Lo irrefutable, como ya dije, fue que físicamente no puede haber sobornados sin sobornadores. Pero, como quedó explicado, mientras las escuelas de Derecho no cumplan con la responsabilidad académica de asegurar que sus egresados cuenten con sólidos y claros fundamentos éticos y morales, no tendríamos razones para esperar cambios en la práctica de la abogacía en sus distintos niveles.

En esto de las inmoralidades en el derecho ocupa lugar especial esa suerte de divinidad conocida como el debido proceso.

El uso indebido del denominado debido proceso, el arma más usada por los abogados especializados en clientes culpables, por su extensión es materia de otra conferencia. Dada la zafra de delincuentes que dejó la pasada administración, el verdadero uso del debido proceso lo vemos todas las noches por televisión y a todo color.

El esfuerzo de los abogados especialistas en clientes culpables por evitar que se conozca la verdad, porque no se llegue al fondo de cada caso, se aprecia por todas esas medidas dilatorias, invocando siempre el debido o divino proceso, como se prefiera, para conseguir la prescripción y evitar así que la sociedad no conozca la verdad.

Consciente y preocupado por las realidades expuestas, tuve la iniciativa de proponerle a las autoridades de la Universidad Católica Santa María La Antigua que no se le entregara el diploma de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas a ningún graduando, aun cuando este tuviese el índice académico más alto, si no se hacía acreedor a un primer diploma sobre formación ética y moral. La iniciativa fue muy bien acogida por el decano de la Facultad de Derecho de la USMA, doctor Harley Mitchell; el ingeniero Juan Manuel Planells, rector de la universidad; y el monseñor José Domingo Ulloa. Preparé para ellos un “Decálogo del abogado” y el texto del Diploma de Formación Ética y Moral. En agosto del año 2017, se dio la primera graduación donde la USMA estrenó la exigencia de los dos diplomas. A mí me correspondió el honor de entregar el primer Diploma de Formación Ética y Moral.

Terminé la conferencia leyendo el “Decálogo del abogado”, cuyo texto es el siguiente:

Decálogo del Abogado

- I. El abogado debe ser ejemplo de rectitud y de integridad. ¡Nunca lo olvides!
- II. El abogado vale lo que su palabra. ¡Hónrala y cúmplela!
- III. El soborno no es un recurso procesal; es un delito y una vergüenza pública. No manches tu nombre ni tu oficio.
- IV. Nunca abuses de tu cliente. Cobra por lo que realmente ofreces. ¡Ni un centavo más!
- V. El cliente no siempre tiene la razón. El derecho no es una tienda donde se vendan opiniones y, además, abogados.
- VI. Nunca asumas la representación de un cliente cuando no creas en su causa. El cliente estará mejor defendido por un abogado que realmente si crea en ella.
- VII. El derecho de un reo a la asistencia de un abogado, no impone a éste la obligación de convertirse en un encubridor ni en un embustero. La única defensa que un reo realmente culpable debe esperar de un abogado es la que descansa en su confesión y su arrepentimiento.
- VIII. El abogado es un súbdito de la verdad. Los hechos en que funda su derecho no pueden ser alterados. La mentira y el engaño ensucian la toga del jurista.

- IX. Si no cuentas con el tiempo que reclama la atención de un caso, no lo tomes. No tienes ningún derecho a exponer los intereses de la persona que confió en tu capacidad e integridad.
- X. Finalmente, sé leal. Leal al cliente, leal al juzgador, leal a la contraparte y leal a la sociedad. La justicia no se sirve con mentiras ni chicanas. ¡El respeto se gana!

Finalmente entrego, enmarcados, dos pensamientos de este viejo egresado de esta facultad y exprofesor de Derecho Constitucional de la misma. El señor Decano los ubicará en el lugar que estime apropiado.

Dejo así constancia de mi profunda preocupación por la higiene y por la racionalidad en los fundamentos y práctica del Derecho.

Comentarios sobre la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a veinte años de su vigencia*

Dr. Carlos Gasnell Acuña^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: cgasnell@cgaabogados.com

Recibido: 16 de diciembre de 2020

Aceptado: 12 de enero de 2020

Resumen:

La promulgación de la Ley 38 del 31 de julio de 2000 constituye un antes y un después para el desarrollo del Derecho Administrativo en Panamá. La tipificación de los principios reguladores de la Administración Pública y de sus actuaciones, y la estructuración del procedimiento administrativo y la justicia administrativa ha sido el fundamento para la función pública y reguladora. En este extracto de una conferencia dictada en conmemoración de los 20 años de existencia de la Ley 38 de 2000, el reconocido administrativista panameño, Dr. Carlos Gasnell Acuña, comenta los antecedentes y aportes de la norma que fundamenta, en gran medida, el Derecho Administrativo panameño; así como sus limitaciones y posibles aspectos que se podrían tomar en cuenta para una futura reforma de la Ley.

Palabras clave: Administración Pública, actos administrativos, principio de legalidad, procedimiento administrativo, silencio administrativo.

Abstract:

The promulgation of Law 38 of July 31, 2000 was a seminal moment in the development of Panama's Administrative Law. The recognition of the regulatory principles that govern public administration and its acts, as well as the systematization of the administrative process and the organization of administrative justice within public offices, laid the foundations of both regulatory and public functions. In this conference, which commemorates the 20th anniversary of the issuance of Law 38 of 2000, the renowned Panamanian specialist in Administrative Law, Carlos Gasnell Acuña, describes the background and the contributions of this legislative piece to Panamanian Administrative Law. In

* El texto de este artículo, en gran medida, fue expuesto en una actividad realizada conjuntamente entre la Universidad Santa María la Antigua y la Procuraduría de la Administración en el mes de julio de 2020 para celebrar los 20 años de vigencia de la Ley 38 de 31 de julio de 2000

^Ψ Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá; Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo I, II y III en la Universidad Santa María la Antigua. Profesor de los cursos de Participación Ciudadana y de Contratación Pública en la Escuela de Gobierno de Aden University, y Socio-Director de CGA Abogados y Consultores.

doing so, it also analyzes the limitations of this Law and recommends several reforms and amendments that should be undertaken in the near future.

Keywords: Public Administration, administrative act, legality principle, administrative procedure, administrative silence.

I. Introducción

La Ley 38 de 31 de julio de 2000 (en adelante, Ley 38 de 2000) es la norma panameña que aprobó el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración; y, a su vez, regula el procedimiento administrativo general. La Ley 38 de 2000 fue aprobada debido a la necesidad de las instituciones del Estado de contar con directrices y orientaciones claras para sus procedimientos administrativos, en ausencia de leyes especiales, y como lo señala expresamente su exposición de motivos al desarrollar los objetivos generales del proyecto:

“Se establece un nuevo Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, el cual se inspira en la necesidad de profundizar el rol de la entidad como defensora del Estado de Derecho, organizándola desde una nueva visión y misión con la sociedad, para prevenir las fallas administrativas, establecer una redefinición institucional e incrementar su oferta de servicios a la ciudadanía y al Estado.

El proyecto de Ley instituye nuevas reglas de procedimientos uniformes en las Administración Pública, para fomentar la seguridad jurídica en el país, minimizar las formalidades, procurar coherencia y uniformidad en las gestiones de la Administración Pública, y garantizar la aplicación de procedimientos administrativos conforme al principio constitucional de legalidad”.

Veinte años después de su entrada en vigencia, puede decirse que estos objetivos generales fueron alcanzados con creces. Sin embargo, la Ley 38 de 2000 no ha sufrido modificaciones sustanciales hasta la fecha, y los nuevos tiempos requieren que esta norma sea revisada para adaptarla a los “nuevos procedimientos administrativos”. De manera que, en la misma, sigan existiendo procedimientos imperativos, cuando realmente lo amerite la situación, pero en convivencia con procedimientos administrativos de tercera generación, siguiendo la clasificación de Javier Barnes¹, donde se contemple

¹ “Las categorías, clases o tipos de procedimiento, en contra de lo que ha podido pensarse durante largo tiempo, no vienen determinadas, a nuestro juicio, en razón de la materia —procedimientos para el otorgamiento de licencias en el ámbito del comercio o la vivienda, por ejemplo—, ni por el contenido o naturaleza de la resolución que ponga fin al procedimiento —acto declarativo o constitutivo, por ejemplo—. Las cosas son más complejas, pero también más interesantes. La clasificación que aquí se propone resulta más radical y profunda, puesto que se basa, en última instancia, en el modelo de administración, y en la forma de gobierno y regulación en el que aquella se inserta. Hablamos aquí de generaciones para hacer referencia a la sucesión —y convivencia— de esos distintos modos de operar. Es decir, una cosa es la administración resolviendo como si de un juez se tratara (primera generación), otra es cuando ella dicta normas en modo análogo a como lo hace el legislador tradicional (segunda generación), y otra muy distinta hace referencia a cuando la administración y otros actores se sirven de elementos o principios de procedimiento en las nuevas formas de gobernanza, los cuales están marcados por la colaboración entre administraciones, tanto dentro de las propias fronteras como más allá del Estado”. BARNES, Javier (2011) *Tres Generaciones del Procedimiento Administrativo* (Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú N°67) p.79.

el uso de tecnología, mayor participación ciudadana, mecanismos de “soft law”, divulgación y prevención, buen gobierno y el derecho a una buena Administración, entre otros que forman parte del debate moderno sobre lo que debería ser el procedimiento administrativo.

II. Antecedentes de la Ley 38 de 2000.

¿Qué normativa regulaba el procedimiento administrativo general antes de la aprobación y promulgación de la Ley 38 de 2000?

Antes de la aprobación de esta ley general, en Panamá no había una norma que desarrollara todos los aspectos del procedimiento administrativo como en efecto lo hace la Ley 38 de 2000. En su lugar, contábamos con normas aisladas e incompletas que servían parcialmente de guía a las instituciones para adoptar sus decisiones y emitir sus actos administrativos.

Entre estas normas podemos mencionar:

1. El artículo 851 y 852 del Código Administrativo. Estos artículos, a pesar de formar parte de un Código que fue aprobado en 1916, contienen normas garantistas de los derechos de los particulares, cuyo contenido vale la pena transcribir:

“Artículo 851. El Poder Ejecutivo reglamentará la manera de proceder en los asuntos administrativos de carácter nacional, sobre las bases siguientes:

1° Que no se eluda el derecho de petición, ni se demore indefinidamente el despacho de los asuntos;

2° Que cuando la naturaleza del caso lo requiera, se haga una averiguación prolija de los hechos, para que la decisión no lastime los derechos legítimos de los asociados;

3° Que se definan bien los casos de impedimento, a fin de asegurar la imparcialidad de los empleados y se disponga claramente la manera de reemplazar los impedidos; y

4° Que se definan claramente los casos de apelación y el procedimiento que debe seguirse en ellos, haciendo que no se vulneren los derechos de los particulares ni de eluda la ley”.

Artículo 852. El Poder Ejecutivo puede, en los casos no previstos que ocurran, disponer lo que juzgue conveniente y equitativo en cuanto al procedimiento de los empleados nacionales y municipales, puede también modificar o reformar los reglamentos sobre el particular, cuando lo crea justo y razonable”.

2. La Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 “Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones”.

Cabe destacar que la mayoría de los artículos de esta ley fueron expresamente subrogados, por la Ley 38 de 2000; sin embargo, algunos de ellos, de forma total o parcial, fueron incorporados en el texto

de dicha norma², mientras que otros artículos, en nuestra opinión, debieron ser actualizados y tomados en cuenta en la nueva normativa, por representar legislación positiva para la evolución de los procedimientos administrativos. Un ejemplo lo podemos observar en el artículo 7 de la Ley 33 de 1984, el cual transcribimos a continuación:

“Art. 7. ...En caso de existir procedimientos regulados por ley con excesivos requisitos burocráticos, deberá enviarse al Presidente de la República el proyecto de Ley respectivo para su presentación al Consejo Nacional de Legislación o, en su caso, a la Asamblea Legislativa, de conformidad con los procedimientos constitucionales pertinentes, dentro del mismo plazo antes establecido.”

3. La Ley 20 de 30 de diciembre de 1985 “Por la cual se adoptan disposiciones tendientes a agilizar algunos trámites administrativos y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley modificó artículos de diferentes leyes que contemplaban trámites administrativos. Adicionalmente, modificó algunos de los artículos de la Ley 33 de 1984 y otros fueron derogados y otros subrogados (artículo 28) por la Ley 38 de 2000. Algunos de sus artículos fueron incorporados en el texto de la Ley 38 de procedimiento administrativo:

“Artículo 28: El artículo 10 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, quedará así:

Artículo 10: Por regla general los procedimientos administrativos en los Ministerios y Entidades Descentralizadas serán uniformes y los recursos deberán ser tramitados conforme lo previsto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. La sustentación de los recursos en cada instancia no excederá de cinco días hábiles. Los procedimientos administrativos especiales se regirán por las leyes que los establecieron y, en lo no previsto por ellas, se aplicarán las normas contenidas en esta Ley.

Artículo 29: La competencia que por virtud de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley 33 de 1984 se otorga a los Ministerios que ellas establecen, se extenderá igualmente para aquellos actos administrativos o de trámite relacionados con la decisión o la ejecución de tales solicitudes, peticiones, reclamaciones o contratos, tales como devoluciones de fianzas, cancelación o resolución de actos o contratos u otros de naturaleza análoga.

Artículo 30: En el cómputo de días para formular peticiones, reclamaciones, solicitudes o recursos, sólo se tomarán en cuenta los días hábiles, salvo que por disposición legal expresa se disponga otra cosa.

III. Algunos aportes significativos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Son muchos los aportes que ha realizado esta ley a la institucionalidad, lo cual ha redundado tanto en beneficio de la Administración Pública en general, de las instituciones en especial, y de los particulares, que a partir de su promulgación, cuentan con mayor seguridad jurídica al momento de actuar ante las diferentes instituciones donde realizan sus trámites. Sin el ánimo de ser exhaustivos vamos a identificar algunos de estos aportes:

² Un ejemplo es el artículo 6 de la Ley 33 de 1984, que señala lo siguiente: Si el Órgano Administrativo no pudiese resolver la petición, reclamación, consulta o queja, dentro del término señalado, lo deberá poner en conocimiento del interesado, indicándole las razones del retraso, e indicando la fecha en que se resolverá.

1. La ordenación del procedimiento administrativo. Como quedó evidenciado en el apartado anterior, en materia de procedimientos administrativo no existía una ley general, sino normativa dispersa que regulaba aspectos tangenciales del procedimientos administrativo. La Ley 38 de 2000 representa la ordenación de muchas de dichas normas aisladas en un solo cuerpo normativo que contiene desde los principios del procedimientos administrativo, normas sobre actuación, inicio y terminación de los procedimientos, regulación del silencio administrativo, interposición de recursos y agotamiento de la vía administrativa, entre otros.

2. La estructuración de los principios del derecho administrativo, incluido el principio de legalidad. En el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, se contempla expresamente un conjunto de principio del derecho administrativo que deben servir de orientación tanto a los servidores públicos como a los particulares que realizan gestiones administrativas:

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

3. La posibilidad de presentar solicitudes y recursos con base al principio de informalidad. En la normativa se deja expresamente plasmado que los procedimientos administrativos son informales y que salvo ley especial no se requiere otorgar poder a un abogado para presentar solicitudes o recursos administrativos.

4. La regulación del derecho constitucional de petición. La Ley 38 de 2000 desarrolla el artículo 41 de la Constitución Política que establece la posibilidad de presentar peticiones, consultas y quejas respetuosas ante la Administración y de obtener una respuesta en un plazo de 30 días.

5. Las formas de iniciar los diferentes procedimientos administrativo. La Ley 38 de 2000 contiene normativa que orienta sobre las distintas formas de iniciar los procedimientos administrativos: a solicitud de parte interesada y de oficio, desarrollando los diferentes aspectos de cada uno de estos.

6. La regulación del silencio administrativo. La regla general en el procedimiento administrativo general es que una vez se configura el silencio administrativo, este siempre será negativo, entendiéndose que será positivo cuando así lo establezca una Ley especial (artículo 157). La Ley 38 de 2000 establece los plazos para que se configure esta ficción, que nunca debe considerarse como un privilegio de la Administración, sino como una prerrogativa de los particulares para no quedarse en estado de indefensión ante la falta de respuesta de una institución pública.

7. Los recursos administrativos disponibles y el agotamiento de la vía gubernativa. La Ley 38 de 2000 reguló los recursos ordinarios y extraordinarios que pueden ser interpuestos cuando se considere que la decisión emitida vulnera algún derecho subjetivo o se ha cometido alguna irregularidad en el procedimiento contraria a la ley. Se estableció la posibilidad de interponer el recurso de reconsideración y/o apelación, y el recurso extraordinario de revisión administrativa para situaciones específicas. Igualmente se contempló la posibilidad de solicitar la revocatoria del acto administrativo, o que la misma sea aplicada de oficio, como excepción al principio de revocabilidad de los actos administrativos, para casos taxativos.

8. Un glosario extenso. Si bien, somos del criterio de que las definiciones o glosarios dentro de las leyes pueden generar confusión, toda vez que se trata de conceptos o definiciones normativas, en el caso de la Ley 38 de 2000, muchas definiciones han servido a los juzgadores para aclarar el sentido de algunas normas.

IV. Limitaciones de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Si bien la Ley 38 de 2000 representó un avance y hemos hecho mención, de algunos de sus aportes, transcurrido 20 años de su vigencia, ha quedado evidenciada la necesidad de revisar sus bases y postulados; así como, incluir nuevos procedimientos con fundamento en las nuevas tendencias en materia de derecho administrativo, de la mano de la tecnología y el respeto y promoción de los derechos humanos. Algunas de las limitaciones de la Ley 38 de 2000 requieren, a su vez, la revisión de la modificación de otras normas que condicionan su avance, como por ejemplo la reforma de la normativa que regula el contencioso administrativo.

Entre las limitaciones de la normativa podemos señalar las siguientes:

1. La existencia de la Ley 135 de 1946, modificada por la Ley 33 de 1946. Si bien la Ley 38 de 2000 derogó los aspectos de procedimiento administrativo contenidos en la Ley que regula el Contencioso Administrativo en Panamá, fundamentalmente lo relacionado con el agotamiento de la vía administrativa; su estructura todavía “revisora” de actos administrativos, impidió y sigue impidiendo, que la norma general de Procedimiento Administrativo y la normativa especial, explore aspectos innovadores relacionados con el tratamiento de la inactividad de la Administración y otras figuras que hubiesen entrado en colisión con la normativa de acceso al contencioso administrativo. No tiene mucha lógica desde el punto de vista jurídico avanzar en materia de procedimiento administrativo si existen limitaciones en el contencioso que van a impedir que pueda conocer de ciertos asuntos.

2. La falta de regulación independiente de los procedimientos que inician de oficio (principalmente los sancionadores), y los que inician a solicitud de parte interesada. La Ley 38 de 2000 no estableció la separación para los procedimientos que inician de oficio, de los que inician a solicitud de parte interesada. En el texto de la Ley 38 de 2000 se encuentran entremezclados ambos procedimientos, lo que puede causar confusión tanto a los servidores públicos como a los particulares. Tampoco hay una regulación diferenciada del derecho de petición constitucional y los procedimientos que inician a solicitud de parte interesada que no guardan relación con dicho derecho fundamental, relacionados básicamente con las solicitudes formalizadas.

3. La excesiva “procesalización” del procedimiento administrativo. A pesar de aplicarse el principio de informalidad y que el procedimiento para su activación o para la presentación de recursos

no requiere del otorgamiento de un poder a un abogado, el procedimiento en algunos aspectos es confuso y complejo. Por ejemplo, tenemos el procedimiento de notificación de los actos administrativos, el cual a nuestro parecer, no debería operar de la misma manera para los procedimientos que inician de oficio y los que inician a solicitud de parte interesada, y debería utilizarse la tecnología para solucionar los problemas que genera esta importante etapa del procedimiento.

V. Cinco (5) temas que valdría la pena revisar para efecto de una reforma, y una (1) recomendación general.

1. La supletoriedad de la Ley 38 de 2000. Es un hecho que a pesar de tratarse de una ley general de procedimiento administrativo, la Ley 38 de 2000 se aplica supletoriamente en caso de existir leyes de procedimiento especiales; sin embargo, en la práctica resulta difícil la determinación de los límites de la aplicación de la normativa especial frente a la general, cuando los procedimientos contenidos en la primera tienen vacíos. De manera que, las reglas para la aplicación supletoria de la ley general deberían estar definidas en la ley general de antemano, ello sobre la base de criterios claros. La experiencia vivida por la Procuraduría de la Administración al absolver constantes consultas con relación a este persistente debate, en los 20 años de vigencia de la Ley 38 de 2000, de seguro arrojarían información para delimitar estos criterios.

2. La validez y eficacia de los actos y las disposiciones administrativas (normas de carácter administrativo). En materia de derecho administrativo se presume la validez de los actos y disposiciones administrativas cuando se emiten, y los mismos adquieren eficacia, los primeros, cuando se notifican efectivamente, y las segundas cuando se publican en la Gaceta Oficial. Esta premisa está consignada en nuestra legislación en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000 de la siguiente manera: “Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior”.

A pesar de la aparente claridad de la norma, siguen existiendo diferentes interpretaciones sobre la validez y eficacia de los actos y disposiciones administrativas y la posibilidad de que, por ejemplo, una norma de carácter administrativo pueda surtir efectos antes de su publicación en la Gaceta Oficial. De manera que sería positivo desarrollar en la Ley 38 de 2000 un apartado dedicado exclusivamente a desarrollar el tema de la validez y eficacia de los actos y disposiciones administrativas de manera clara, con las consecuencias del incumplimiento de las directrices contenidas en la norma.

3. Los actos y procedimientos administrativos electrónicos, los Recursos Administrativos y el agotamiento de la vía administrativa. Si bien la declaratoria de emergencia sanitaria producto del Covid-19 produjo cambios normativos en diferentes instituciones públicas para hacer frente a los procedimientos administrativos de manera virtual; la tendencia desde hace varios años, a nivel internacional, es la inclusión en las leyes de procedimiento administrativo de normas para garantizar que los procedimientos electrónicos y los actos administrativos emitidos a través de medios telemáticos tengan el mismo valor de los procedimientos realizados de manera presencial por medio de papel. Actualmente existen muy pocos procedimientos administrativos que pueden llevarse a cabo desde su inicio hasta el final de manera electrónica, por lo que sería positivo que la reforma se adelante

y establezca las bases para que estos puedan realizarse sin inconvenientes desde el punto de vista jurídico.

4. El Silencio Administrativo y la Inactividad de la Administración. El silencio administrativo está regulado en la Ley 38 de 2000, pero no la inactividad de la Administración, la cual se configura cuando la Administración tiene la obligación de actuar y no lo hace. En nuestra legislación ante la inactividad de la Administración, los particulares tienen, en la práctica, que acudir a la figura del silencio administrativo para generar un acto administrativo presunto por la falta de contestación. Sin embargo, esto ya ha sido superado por muchas legislaciones que permiten demandar de forma directa las violaciones de derechos subjetivos que puede causar la inactividad de la Administración. Por ejemplo, la falta de reunión de un ente colegiado que tiene que adoptar una decisión. En una futura reforma a la Ley 38 de 2000 debería contemplarse la regulación de esta importante figura del derecho administrativo de manera independiente.

5. La inclusión de métodos alternos de solución de controversias (Arbitraje administrativo y otras opciones). La Ley 38 de 2000 actualmente prevé diferentes mecanismos para la terminación del proceso, contenidos en el artículo 153 (la resolución, el desistimiento, la transacción, el allanamiento a la pretensión, la renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad). Sin embargo, no se señala el arbitraje administrativo como posibilidad, fuera de los procedimientos licitatorios en los cuales se puede pactar el arbitraje contractualmente. La mediación administrativa y el arbitraje, bien regulado, asegurándose las prerrogativas del Estado en todo momento, ayudarían a reducir el riesgo de que el Estado sea condenado en un proceso contencioso administrativo.

VI. Una recomendación general.

En una futura reforma a la Ley 38 de 2000 recomendaríamos la inclusión de aspectos de Buena Administración pública dentro de Ley y estudiar la posibilidad de que se apruebe en un solo cuerpo normativo, tanto la normativa sobre administración pública, procedimiento administrativo y los procesos contenciosos administrativos.

En el año 2017 una comisión designada por el Órgano Ejecutivo entregó el borrador de anteproyecto de Ley de Código Procesal Contencioso Administrativo luego de discusiones de los comisionados por más de un año. El documento no llegó a ser aprobado por el Consejo de Gabinete para su discusión en la Asamblea Nacional, pero parte de los objetivos era discutir de forma paralela la reforma de la Ley 38 de 2000, de manera que pudiese formar parte de un mismo cuerpo normativo donde se regulase tanto el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo. Todavía se está a tiempo de retomar esta iniciativa.

From Dictatorship to Democracy: Truth Commissions and the Panamanian experience investigating the crimes committed under the military dictatorship

Alexis Michelle Martínez Scigliani^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: ammscigliani@gmail.com

Recibido: 7 de diciembre de 2020

Aceptado: 12 de enero de 2020

Resumen

La justicia transicional es la concepción de la justicia asociada a períodos de cambio político, caracterizada por respuestas jurídicas para hacer frente a los actos ilícitos de los regímenes represivos predecesores. Las Comisiones de la Verdad han sido uno de los instrumentos para lograr la justicia de transición. Como mencionó Adriana Rudling, hay múltiples razones por las que los gobiernos establecen Comisiones de la Verdad. Por ejemplo, en Chile, Patricio Aylwin decidió crear una Comisión de la Verdad porque era consciente de la necesidad de reconocer el sufrimiento de las víctimas. Por otro lado, en el Chad, Idriss Deby estableció la Comisión de la Verdad para limpiar su imagen en comparación con el último régimen criminal. Los gobiernos pueden ver este instrumento como una transferencia de responsabilidad a un tercero, por lo que están exentos de encontrar una narrativa que convenga a todas las partes involucradas en el conflicto mientras manifiestan la intención, auténtica o no, de hacer justicia.

En este artículo se analiza la Comisión de la Verdad de Panamá, creada el 18 de enero de 2001, mediante el Decreto Ejecutivo No. 2. Esta Comisión tenía el mandato de investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar de los generales Omar Torrijos Herrera y Manuel Antonio Noriega entre 1968 y 1989.

Palabras clave: Justicia transicional, comisiones de la verdad, Derechos Humanos, Panamá, Estados Unidos

Abstract

Transitional justice is the conception of justice associated with periods of political change, which is characterized by effective legal responses to confront the wrongdoings of repressive predecessor

^Ψ Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Santa María La Antigua, *Cum Laude*); Maestría en Derecho Internacional (New York University). Miembro de la Fundación Libertad y Asesora Legal del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

regimes.¹ Truth Commissions are one of the instruments to achieve transitional justice. As Adriana Rudling² mentioned, there are multiple reasons why governments establish Truth Commissions. For example, in Chile, Patricio Aylwin decided to implement a Truth Commission because he was aware of the necessity of recognizing the suffering of victims. On the other hand, in Chad, Idriss Deby established the Truth Commission to clean his image and distinguish his government from its predecessor's criminal regime. Governments can see this instrument as a mechanism for transferring responsibility to a third party, so they are exempted from finding a narrative that suits all parties involved in the conflict while manifesting their intentions, authentic or not, to accomplish justice. This article presents the Panamanian Truth Commission (*Comisión de la Verdad de Panamá*) established on January 18, 2001, by Executive Decree No. 2. This Commission had the mandate to investigate human rights violations committed during the military dictatorship of Generals Omar Torrijos Herrera and Manuel Antonio Noriega between 1968 and 1989.

Key words: Transitional justice, Truth Commissions, Human Rights, Panama, United States.

I. Truth Commission: general reflections

United Nations former Secretary-General Kofi Annan has noted that it is only through "reintroducing the rule of law and confidence in its impartial application that we can hope to resuscitate societies shattered by conflict."³ As he declares, transitional justice is a critical element in the restructuring of post-conflict states.

In the past two decades, countries have been incorporating the transitional justice mechanism to uncover and deal with crimes and human rights violations from the past. Therefore, as a field of policy expertise, research, and law, transitional justice is gaining relevance within the world's most significant multilateral agencies, and it is being included in their work-agendas to build durable peace within countries.⁴

Truth Commissions' work often concludes with collecting a wide variety of records: transcripts, video and audio recordings, e-mails and computer files, and artifacts. According to Trudy H. Peterson, "preservations...complete the Commission's work. Oppressive regimes try to impose selective amnesia on society...Saving the records make sure that amnesia does not prevail."⁵

As a non-judicial body, a Truth Commission's purpose is different from the one pursued in courtrooms. Nonetheless, it is not uncommon that, from the information collected in these non-judicial bodies, the General Attorney determines to begin an investigation against a particular perpetrator.

¹ TEITEL, Ruti (2003): "Transitional Justice Genealogy", Harvard Human Rights Journal, V. 16, p. 70. Available at: <https://www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute/FileStore/Fileupload,757186,en.pdf>. Accessed: 6 January 2021.

² RUDLING, Adriana (2011): "¿Algo más que verdad? Un estudio sobre la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Panamá", p. 74. Available at: <https://www.cidempanama.org/files/2013/05/%C2%BFalgo-mas-que-verdad-un-estudio-sobre-la-implementacion-de-las-recomendaciones-de-la-comision-de-la-verdad-de-panama-RPP-12.pdf>. Accessed: 7 January 2021].

³ UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY: "Secretary-General's Address to the General Assembly", New York, September 21, 2004, available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2004-09-21/secretary-generals-address-general-assembly>.

⁴ For instance, the United Nations, the International Committee of the Red Cross, and the Inter-American Commission on Human Rights.

⁵ PETERSON, Trudy (2005): *Final Acts: A Guide To Preserving The Records Of Truth Commissions* (Washington, Woodrow Wilson Center Press, First Edition), p. 2.

The mandate of Truth Commissions usually is to investigate and report the abuses of human rights committed over a specific period within a country or associated with a particular conflict. The goals are providing guidance and recommendations to prevent new abuses, like those committed in the past; presenting recommendations calling upon reparations to the victims; pushing reforms within the government and other social structures; and introducing memorialization efforts and reconciliation plans.

For Priscilla B. Hayner⁶, Truth Commissions should not be established by following some one size fits all rules and guidelines. She argues that the Commissions' structure, functioning, and objectives have to be decided on a case-by-case basis, considering the country's particular context and political reality. Some actors proposed the international approval of a basic template, so countries lacking the legal expertise required establishing a commission could have a model to rely on. However, this could risk the core principle of uniqueness required for Truth Commissions and, therefore, its usefulness and legitimacy within the population. The country has to decide how a commission should collect, organize, and evaluate the testimonies from victims and other relevant actors if the body should be taking public hearings instead of conducting their mandate confidentially; or name-specific perpetrators. For that reason, these bodies are rarely smooth, pleasant, well-managed, well-funded, politically uncomplicated bodies.⁷

Nonetheless, there are essential and general characteristics related to commissions' methodology and operation that countries have to address.

Establishment

There are three conventional alternatives: presidential Decree, legislation in Congress, and during a negotiated peace agreement.

The benefit of a presidentially appointed commission is the possibility of a quick establishment, avoiding political opposition or interference—at least in their establishment—like the commissions of Panama, Argentina, and Chile.

Other Commissions, like the ones established in El Salvador, and Guatemala, were mandated by agreed on a national peace agreement administered by a United Nations office.⁸

Others, like the ones in Sierra Leone,⁹ Liberia,¹⁰ the Democratic Republic of the Congo,¹¹ and Kenya,¹² were created in a national peace agreement but later discussed and acknowledged by Congress, introducing specific terms regarding their functioning.

Commissioners

Some commissions—like the one in Panama—have opted for limited consultation concerning commissioners' selection. However, it is more desirable to implement an elaborate selection process where the victims and the general population can examine and recommend candidates. For example, the South African Commission was the first to implement a method based on an independent selection

⁶ HAYNER, Priscilla (2011): *Unspeakable Truths Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (New York, Routledge, Second Edition), p. 12.

⁷ HAYNER (2011), p. 210.

⁸ UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL: “Report Of The UN Truth Commission On El Salvador”, S/25500 (1 April 1993); UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY: “United Nations Verification Mission of Human Rights and of Compliance with the Commitments of the Comprehensive Agreement on Human Rights in Guatemala”, A/RES/51/198 (20 February 1997).

⁹ HAYNER (2011), p. 58.

¹⁰ *Id.*, p. 66.

¹¹ *Id.*, p. 253.

¹² *Id.*, p. 73.

panel and public interview for finalists.¹³ This process was followed by the media, step-by-step, and ended up with a list of twenty-five candidates forwarded to President Nelson Mandela for his final selection of seventeen members.¹⁴ Another example is the Truth Commission of Ecuador, where commissioners were selected directly by non-governmental organizations.¹⁵

A commission will have more legitimacy and public support if the society is involved in the commissioners' selection process. Nonetheless, it is also crucial to consider specific areas of expertise, geographic, gender, and political representation when appointing members.

Term

The Commission should have, as a general rule, a reasonable deadline—two or three years—to complete their mandate. Nevertheless, it is recommended to begin as soon as possible after the political transition. For Hayner,¹⁶ it is strategic to keep a Truth Commission's tenure relatively short, preventing the risk of losing momentum, focus, and political and public attention and support. Two examples show the risk of extremely long and short periods: The Commission of Inquiry in Uganda (1986) had no deadline: they presented their conclusions more than nine years after the commission started their activity. Unfortunately, their report had little public and political effect on the population.¹⁷ On the opposite, the Commission of El Salvador only was appointed with a six-month term, making it impossible to achieve their goal and resulting in their request for a two-month extension.

Extent of the investigation

Another factor to consider is that the Commission should choose some representation cases for in-depth investigation and summarize the rest. It is often more useful for future actions and reconciliation to have a deeper understanding of a few cases than a broad general knowledge of many of them.¹⁸

Date of establishment

When referring to the start date, there are advantages to start as soon as the transition occurs: political momentum, popular support, and the accessibility of evidence. Nevertheless, some countries prefer to give a reasonable time to the new administration to settle and reinforce the new or restructured democratic institution before working and dealing with the past.

Funding

Even though it should be ideal for Commissions to be fully funded from the beginning of their mandate, "Insufficiently resourced" is often the main complaint of Commissions.¹⁹ People used to think that the financial support of the government to Commissions could diminish their impartiality. However, this is not true; perhaps, the opposite. When commissions are fully funded, they have more liberty to undertake their actions without asking for extra funding allocation. However, with the increase of international organizations and multilateral cooperation, now it is more common to see commissions partially funded by foreign governments and international organizations.

¹³ SOUTH AFRICA, *Act 95-34 (26/07/1995), Promotion Of National Unity And Reconciliation Act*.

¹⁴ In the end, the President included two members who did not go through the process mentioned, to provide geographic and political balance.

¹⁵ CURBELO, Nelsa (1996): "Comisión Verdad Y Justicia Del Ecuador, La Impunidad En Democracia" Available at: <http://www.derechos.org/koaga/xi/2/curbelo.html>. Accessed: 12 January 2021.

¹⁶ HAYNER (2011), p. 216.

¹⁷ UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE: "Truth Commission: Uganda 86". Available at: <https://www.usip.org/publications/1986/05/truth-commission-uganda-86>. Accessed: 7 January 2021.

¹⁸ HAYNER (2011), p. 216.

¹⁹ HAYNER (2011), p. 216.

Are Truth Commissions popular?

Governments are deciding, now with increasing frequency, to implement Truth Commission because they usually find them beneficial and politically convenient. This is a plausible way to address issues from the past without directly dealing with them.²⁰

Nevertheless, governments are not the only ones who can benefit from the establishment of Truth Commissions. For victims, these bodies represent a real opportunity to achieve accountability, reparations, and overall, the system's improvement.

Because Truth Commissions are often mandated to identify, clarify, and formally recognize past violations, victims' claims to "counter impunity" and obtain individual accountability are perceived as tangible and imminent. Also, describing the institutional responsibility for the violence and the human rights violations that occurred opens the door for structural "non-repetition" reforms to the system while promoting reconciliation and forgiveness within the parties involved.²¹

Fact-finding is usually the first and most straightforward objective: to obtain "the truth." This body aims to clarify ambiguous events, lifting the lid of secrecy and denial to get an accurate record of a sensitive period of a country's history. The meetings with victims and relevant actors allow to reveal the hidden history of the events, and the information recollected is often of a kind and quality far better than what was available before, "in effect, the report of a Truth Commission reclaims a country's history and opens it for public review."²² These facts were often quieted or unspoken, unusually reported honestly in the press, and not taught in schools. These commissions also contribute to removing the possibility of denial.

Another benefit of Truth Commissions is that they focus primarily on victims. They ordinarily allow victims, survivors, and witnesses to narrate their truth and have a voice. The victims of dictatorships and conflicts have often been kept in silence. Therefore, public hearings and reports describing a broad array of suffering experiences can create awareness in the general population. The victim-approach can also effectively help the victims and their families, as the relatives of the forcibly disappeared can finally achieve clarity on their beloved ones' legal status.

Moreover, Truth Commissions can help ascertain the facts and gather evidence for future counter impunity actions. Many Commissions transfer their records to the prosecuting officials, where trials may result.

From a different perspective, Truth Commissions open the possibility to evaluate previous experiences and how to reform the State and the government to deter further human rights abuses.

Finally, these bodies may have the mandate to "encourage reconciliation"; however, not all Truth Commissions have this obligation, nor can they achieve it immediately. The national, political, or even personal reconciliation will depend, among other factors, on how the "full truth" is clarified and what steps are taken after. In some cases, understanding the truth is only the first step of healing a nation.

II. Panamanian Truth Commission

a. Brief background

The Panamanian democratic era suddenly ended on October 11, 1968, after a military coup d'état toppled President Arnulfo Arias Madrid, only ten (10) days after his administration started. The National Guard, led by Boris Martínez and Jose Humberto Ramos, impeached President Arias, who managed to take refuge in the Panama Canal Zone (at the time, under the control of the United

²⁰ Id., p. 19.

²¹ Id., p. 22.

²² Id., p. 20

States). After that, the “Junta Provisional de Gobierno” [Provisional Junta of Government] led by José María Pinilla Fábrega and Bolívar Urrutia Parrilla, was imposed. Subsequently, Torrijos, one of the leaders, stopped all political activity and shut down the congress. On February 23, 1969, Torrijos, sponsored by the United States, removed Boris Martínez and José Humberto Ramos from their positions and forced them into exile.

On July 31, 1981, Torrijos died in an airplane crash²³ (there are several speculations whether this event was an accident or no. However, no real evidence is presented to claim it was not an accident). Manuel Antonio Noriega, who joined the Panamanian defense force in 1962, was the chief of military intelligence at the time, hence, promptly after Torrijos died, he consolidated his power and, in 1983, he became the leader of the Panamanian armed forces and de facto leader of the country.²⁴

Noriega's primary role was to "monitor" political opponents and work closely with the U.S. intelligence agencies to counter possible threats to the Panama Canal. From the 1950s until shortly after the U.S. invasion in 1989, Noriega worked with U.S. intelligence agencies. Precisely, he was a Central Intelligence Agency's (CIA) intelligence sources before 1989, informing about the illicit weapons market's status, military equipment, and money destined for the U.S. supported forces through Latin America.

Though, the honeymoon between Noriega and the U.S. did not last endlessly. The U.S. Senate called him: "the best example in recent U.S. foreign policy of how a foreign leader can manipulate the United States to the detriment of our interest."²⁵ For the U.S., Noriega formed “the hemisphere’s first narcokleptocracy.”²⁶ Although it is questionable if Noriega manipulated the U.S. and not the opposite, it has been proved that Noriega collaborated with Pablo Escobar, the famous (or infamous) Colombian drug lord, to smuggle cocaine into the United States and money laundering through Panama’s banking system. Furthermore, tensions with the U.S. increase when Noriega dismissed Nicolas Ardito Barletta, Panamá "first democratically elected president in 16 years." The quotation marks are because it has been known in Panama and within the U.S. government²⁷ that there was fraud in the elections against Arnulfo Arias Madrid.

As the tensions within the two governments grow, Noriega continuously supported non-democratic leaders, such as the Cuban leader Fidel Castro and Libya's Muammar Gaddafi. Noriega, the first foreign head of state to be convicted in a U.S. court, was indicted in February 1988 on federal cocaine trafficking and money laundering charges.

The U.S. imposed general economic sanctions on Panama to boost the pressure. Nevertheless, Noriega, which famous phrase was "Not a step back!" refused to retreat.

In December 1989, before the U.S. invasion, Panama's National Assembly proclaimed Noriega as the "Maximum Leader" and declared war on the United States. Finally, Noriega mandates ended on December 20, 1989, when President George W. Bush sent 27,000 troops to Panama in a military

²³ El País, (8/1/1981). Available at: https://elpais.com/diario/1981/08/02/internacional/365551203_850215.html.

Accessed: 7 January 2021.

²⁴ JONES, Sam (2017): “Manuel Noriega, former Panama dictator, dies at 83” The Guardian (5/30/2017). Available at: <https://www.theguardian.com/world/2017/may/30/manuel-noriega-former-panama-dictator-dies-aged-83> . Accessed: 7 January 2021.

²⁵ MORENO, Elida (2017): “Panama's Noriega: CIA Spy Turned Drug-Running Dictator” Reuters (5/30/2017). Available at: <https://www.reuters.com/article/us-panama-noriega-obituary/panamas-noriega-cia-spy-turned-drug-running-dictator-idUSKBN18Q0NW>. Accessed: 7 January 2021.

²⁶ MORENO (2017).

²⁷ The private report of the Embassy of the U.S. asserted that the Panamanian electoral system intentionally did not count 62 thousand 564 hundred votes, almost 10% of the totality. See: BRANNAN JAEN, Betty (2010): “Legitimar el fraude de 1984” La Prensa (10/10/210). Available at: https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Legitimar-fraude_0_2950955021.html. Accessed: 7 January 2021.

operation called "Operation Just Cause" to tumble the dictatorship of Manuel Antonio Noriega and to, in their words, restore Panama's path to democracy.

However, the "Just Cause" was not "just" at all. It caused the death of 23 U.S. nationals and several hundred, yet to be determined, Panamanian civilians.²⁸ The military operation was at midnight, a few days before Christmas, and the military objectives were in the middle of a habitational area; there were no warnings and hundreds of civilian casualties. This is, alongside the dictatorship, a painful path in Panamanian history.

Noriega surrendered days after the U.S. invasion, on January 3, 1990. He was hiding in the papal nunciature. The tactic of the U.S. military and drug enforcement administration agents was to blast high-volume rock music²⁹ to get him to depart the protection of the Vatican.³⁰

Noriega was convicted and sentenced in Miami, Florida, to 40 years in prison. He served 17 years. Attorneys for Noriega argued that he was a war prisoner, so he must be repatriated to Panama. Nevertheless, the petition was denied. However, he was extradited to France in 2010, where he had been convicted of money laundering to seven years in prison. In June 2011, the French foreign ministry announces that they had begun the extradition of Noriega to Panama. In December of the same year, Noriega is effectively extradited to Panama from France. Later, in June 2015, Noriega gives his first interview on a local channel, apologizing to Panama. Noriega died on May 29, 2017.³¹

b. The return to democracy and the disclosure of abuses

It is widely known in Panama that Torrijos and Noriega perpetuated numerous crimes during the dictatorship. However, nobody can know, with precision, the magnitude of those crimes. There is little information, covered with a veil of secrecy, of all the victims or even the mass graves' location.

In 1999, several clandestine graves were discovered. It is essential to mention that the first excavation was possible because of the disclosure of one witness. The church aspired to find Hector Gallego, a Colombian catholic priest who disappeared in June 1971. The body of Heliodoro Portugal was found instead, along with five other remains. The excavations, therefore, started by the initiative of the church and not of the government. Portugal was a "leftist," and the last time he was seen alive was when being forcibly pushed into a car on May 14, 1970.³²

On September 22, 1999, the former military barracks were inspected, and several excavations were undertaken to find more graves. Days later, on September 24, three (3) sets of remains were discovered in that area. Despite this significant result, the excavations were suspended. On December 10, 2000, the Catholic Church restarted the excavations with few dispersed finds.³³

As we know, part of the world's history is not written in books and only survives in the memory of the people who participated. Panama's experience concerning the darkest hours of its history is not an exception. The chronicle of the dictatorship and later U.S. invasion is deliberately vague. Furthermore, there has not been in the past any intention to study this subject in any depth. For that reason, this section includes an interview with a key actor in the process towards the creation of the

²⁸ In Panama, there are not official records of the victims of the 1989 U.S. invasion. See: BBC News Mundo (6/22/2020). Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53136183>. Accessed: 7 January 2021.

²⁹ STEADE, Susan (2017): "Manuel Noriega: What Songs Did They Play During Panama Siege". The Mercury News (5/30/2017). Available at: <https://www.mercurynews.com/2017/05/30/manuel-noriega-call-of-duty-the-invasion-playlist-and-his-preteen-pen-pal/>. Accessed: 7 January 2021.

³⁰ MORENO (2017).

³¹To see more details: CNN Library (2017). Manuel Noriega Fast Facts. Available at: <https://edition.cnn.com/2013/08/19/world/americas/manuel-noriega-fast-facts/index.html>. Accessed: 7 January 2021.

³² GROEN, W.J. Mike, MÁRQUEZ-GRANT, Nicholas and JANAWAY, Rob (2015): *Forensic Archaeology: A Global Perspective* (Hoboken, Wiley), p. 249.

³³ Id.

Panamanian Truth Commission: Alfredo Castellero Hoyos³⁴, former Ombudsman of Panama and, at the time, Head of the Foreign Policy Division of the Ministry of Foreign Affairs. He is widely known as an expert in human rights issues, political science and international affairs.

Castillero Hoyos notices that the first draft of the Executive Decree that creates the Panamanian Truth Commission was remarkably different from the Commission as we know it. The proposal was to create a "Clarity Commission" to undertake the investigations and prepare the final report in three (3) months, with no possibility of extension. During their mandate, the Commission would not be allowed to access funds from international cooperation, and the final report should be addressed, in a single-sealed copy, to the Attorney General of the Nation, who should decide the usefulness of the information and whether to conduct or not any criminal investigations against the perpetrators. In practice, this "Clarity Commission" would decrease any opportunity to make any major improvement, either for the victims or for society at large.³⁵

In a sudden political shift, a different proposal was presented³⁶, a Truth Commission: this commission was able to access funds from international cooperation's, among other sources; was to work for 6 months and had the opportunity to ask for a time extension if needed. Perhaps, more importantly, the final report would be available for the public. The final report should be considered by the Attorney General of the Nation, as included in the previous draft, but now the right of victims to reparations was acknowledged.

Castillero Hoyos concludes by asserting that even though two-thirds of Panamanians voted against the Dictatorship in 1989, and arguably an even more significant number has come to reject the U.S. Invasion that took place the same year, clarifying the truth about the victims of the Dictatorship and those of the invasion has always been controversial in Panama. During a long time, for all practical purposes, it was as if an unwritten pact had existed between the political actors that participated in the Dictatorship and those that opposed it and requested, applauded, or profited from the U.S. invasion, a *quid pro quo* whereby nothing would be done to achieve truth, justice, reparation, and guarantees of non-recurrence in either case.³⁷

III. The Commission: mandate and structure

President Mireya Moscoso³⁸ created the Truth Commission through Executive Decree No. 2, January 18, 2001³⁹ as a result of the discovery of the victims' bodies discovered in 1999. This Commission was created due to the moral demand to clarify the human rights violations committed during the military regime.⁴⁰ The Decree's declaration of motives also states that the truth's knowledge makes it possible for the victims' relatives to honor them accordingly.

Therefore, the Commission's objective is to clarify the truth about the violation of the fundamental right to a life committed during the military regime. It is important to note that the Commission's mandate was exclusively intended to investigate those types of human rights violations and not others

³⁴ Interview with Dr. Alfredo Castellero Hoyos, Panama's Ombudsman conducted May 9, 2020 (on file with the author).

³⁵ Id.

³⁶ Id. (The proposal, which adhered to then current international best practices regarding truth commissions, was prepared by Castellero Hoyos with Irene Ábrego Coronado and was presented with the authorization of then Minister of Foreign Affairs, José Miguel Alemán and Presidential Advisor, Mario Galindo).

³⁷ Id.

³⁸ Widow of President Arnulfo Arias Madrid.

³⁹ PANAMÁ, [Executive Decree No. 2 of 18 January 2001](#) (1/18/2001). Gaceta Oficial 24,224.

⁴⁰ PANAMÁ, [Executive Decree No. 2 of 18 January 2001](#) (1/18/2001). Gaceta Oficial 24,224.

like torture. This exclusion of torture was regrettably; because torture was one of the most widespread human rights violations committed during the military regime.⁴¹

Therefore, the Commission had the following duties: (i) Investigate the complete panorama of human rights violations concerning the violation of the right to life; (ii) Gather information that allows the identification of victims; (iii) Recommend legal and administrative measures to prevent the repetition of these atrocious events.

The Commission had seven commissioners: Juan Antonio Tejada Mora, Osvaldo Velasquez, Fernando Berguido, Otilia Tejeira de Koster, Julio Murray, Alberto Santiago Almanza, and Rosa Maria de Briton. As soon as the Commission was announced, the opposition began. In January 2001, Balbina Herrera, at the time president of the Revolutionary Democratic Party, threatened to sue the Executive Decree that created the Commission at the Supreme Court of Panama.⁴² However, no steps were taken.

The Commission had the responsibility to collect valuable information from the relatives of possible victims and human rights organizations. The Commission had to accept statements, carry out proceedings, and prepare a final report including all the findings while guaranteeing the sources' confidentiality to secure the witnesses and informants' safety.

The final report had to be available for the public, published, and presented to the Nation's Attorney General, who was responsible for adopting the appropriate measures. The Commission's term was six (6) months, with the opportunity of extension for three (3) additional months. Nonetheless, the Commission served for one (1) year and three (3) months.

Finally, the Executive Decree mandate all the public institutions collaborate with the Commission, making available the documents and facilitating access to the appropriate.

IV. Findings

The Commission had the support of several North American and Panamanian anthropologist. They created a Department of Anthropology within the organization. This team conducted the excavations of over 30 sites. They also performed the recoveries and analysis of the remains found in several territories of the country.⁴³

Similarly, cultural anthropologist participated in the preliminary investigation. They examined documents, interviewed informants, and developed a socio-cultural profile of the victims' historical context.⁴⁴

The first phase was the excavation. The team led by Loreto Suarez, a Chilean trained archaeologist, identified, collected, and preserved the remains discovered. During the excavation, the commission president Alberto Almanza complained that U.S. anthropologist Sandy Anderson, who headed a forensic team, had been threatened because of their work. Sandy Anderson and her Doberman-German short-hair dog, Eagle, participated in hundreds of searches for missing people, including the ones related to 9/11, mass graves in Bosnia, and, as mentioned before, in Panama. However, years

⁴¹GONZALEZ PINILLA, José (2017): "Asesinados y desaparecidos, la eterna búsqueda de la verdad" at La Prensa (8/30/2017). Available at: https://www.prensa.com/judiciales/Asesinados-desaparecidos-eterna-busqueda-verdad_0_4837016284.html. Accessed: 7 January 2021; GUEVARA MANN, Carlos (2018): "Panamá En 1968" Palabras Del Dr. Carlos Guevara Mann en el evento académico "Reflexiones Históricas a los 50 años del 11 de octubre de 1968", *Revista Investigación y Pensamiento Crítico*, V. 6, N° 3, pp. 58-67. Available at: <http://ipc.org.pa/ojs/index.php/ipc/article/view/95/93>. Accessed: 7 January 2021.

⁴² Panamá América (1/21/2001). Available at: <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/prd-demandara-el-decreto-sobre-comision-de-la-verdad-6152>. Accessed: 7 January 2021.

⁴³ GROEN, MÁRQUEZ-GRANT and JANAWAY (2015), p. 249.

⁴⁴ Id.

later, in 2004, Sandy Anderson was convicted in U.S. District Court in Detroit⁴⁵ for planting bones and other evidence at suspected crimes. Even though she did not mention any reference to her work in Panama, this was used by the members of the Partido Revolucionario Democrático (PRD) to delegitimize and defame the Commission.⁴⁶

Notwithstanding, by April 18, 2002, the Commission had identified 110 victims. Most of the violations of human rights occurred in the first year of the dictatorship against supporters of Arnulfo Arias Madrid. However, these numbers were not static, as the team gathered new information, such as the identification of Jeronimo Díaz Lopez (confirmed in June 2003).⁴⁷

According to the Commission, 50% of the victims were murdered or disappeared between 1986 and 1972; 20% between 1973 and 1983; 28% between 1984 and 1989. There is no information known about the remaining 2%.⁴⁸

Overall, the report concluded that the military regime was involved in "torture and cruel, inhuman, and degrading treatment" of the victims. There is available documentation of 110 out of 148 cases of reported human rights abuses. The Commission also found twenty-four (24) gravesites, and they excavated thirty-six (36) graves. The graves sites were located principally at military sites throughout Panama, Bocas del Toro, and the former Coiba prison.⁴⁹

On April 18, 2002, the term of operations of the Truth Commission expired. Still, on October 20, 2003, by Executive Decree 559, the Truth Commission was extended to December 31, 2004, and was renamed the Office for Follow-up of the Institutional Truth Commission. However, the office suffered a break-in after it completed its report, it is believed that the thief was trying to destroy records, to make them unavailable to public access. This Commission also experienced obstacles like budgetary restraints, which affected its efforts to pay reparations, and the Commission was unable to answer questions concerning the victims of the 1989 United States invasion. At that time, President Martín Torrijos, son of Omar Torrijos Herrera, did not take any further steps to continue with the investigation.⁵⁰

V. Recommendations

The Commission made eleven recommendations, as follows:⁵¹

1. The reactivation of cases that have new elements of convictions due to the findings of the Commission.
2. Financial and moral reparations to relatives of the victims.
3. Creation of a permanent Special Prosecutor office with jurisdiction over human rights violations and crimes against humanity.
4. Strict civilian control over the national police and other internal public security forces.

⁴⁵ DEPARTMENT OF JUSTICE OF THE UNITED STATES (2004): "*SANDRA MARIE ANDERSON SENTENCED FOR FALSIFYING MATERIAL FACTS, OBSTRUCTION OF JUSTICE, AND FALSE REPRESENTATIONS*". Available at: https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/September/04_crt_652.htm. Accessed: 12 January 2021.

⁴⁶ LINARES FRANCO, Adolfo (2004): "El PRD, el perro 'Eagle' y la Comisión de la Verdad" *La Prensa* (3/28/2004). Available at: https://www.prensa.com/impresa/opinion/PRD-perro-Eagle-Comision-Verdad_0_1160884047.html. Accessed: 7 January 2021.

⁴⁷ GROEN, MÁRQUEZ-GRANT and JANAWAY (2015), p. 250.

⁴⁸ Id.

⁴⁹ Id.

⁵⁰ The records in Panama are unavailable for public access. See: UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE: "Truth Commission: Panama". Available at: <https://www.usip.org/publications/2001/01/truth-commission-panama>. Accessed: 7 January 2021.

⁵¹ Interpretation from Spanish to English made by the author.

5. Compliance with the international human rights framework and guarantee the adequate protection of human rights. Particularly, accepting the obligations of international law by compensating the families of victims.
6. Human rights teaching must be reinforced at all levels of education, especially those related to national security forces.
7. The government must guarantee the satisfactory publication of the Commission's final report content so that it is accessible to all Panamanians.
8. The government should declare "the day of the disappeared" as a form of recognition to the martyrs of Panamanian's democracy.
9. To maintain the systematic excavation where the skeletal remains of the victims are presumed to exist.
10. To continue the analysis of DNA to identify the identity of the bones identified.
11. The establishment of a follow-up unit to give continuity to all the investigated material, declassified documents, evidence, and body remains resulted from the investigations carried out by the Truth Commission.

VI. Noriega's last interview

In 2015, Manuel Antonio Noriega, the former "powerful man" of Panama, gave public statements on national television.

Explicitly, he said:

" I ask for forgiveness to everyone who may feel offended, affected, injured, or humiliated by my actions or those of my superiors, or those of my subordinates while following orders under the responsibility of my civil and military government. As the last general of this group, I end the military era's cycle asking for forgiveness. As the commander in chief and the head of government."⁵²

However, his apologies were not useful nor seemed sincere. A sincere apology would contribute to the reparation of victims. The fact that he did not disclose any relevant information about the location of the disappeared victims nor the assassinated ones gives a bittersweet taste.

CONCLUSION

Truth Commissions are a helpful instrument for the reconstruction and reparation of victims in the transition from a dictatorship or a conflict to democracy. These commissions contribute to the investigation and presentation of evidence, so the country can learn and move on from their traumatic experience. These bodies give a unique opportunity to achieve multi-dimensional accountability, providing reparations to the victims, and improving the system.

However, Truth Commissions are rarely smooth, pleasant, well-managed and funded, and uncomplicated political bodies, because even though they are limited in action, these bodies can evidence human rights violations often unspoken or ignored.

Panama is not an exception. The Truth Commission had a critical mandate: clarify the human rights violations and locate the remains of the victim of the dictatorship. The task was difficult, mainly because it had strong opposition from the political party founded by Omar Torrijos Herrera. Despite that, they completed and presented a 700 pages final report with recommendations to achieve complete reparations, not only for the victims but also for the country and its democratic institutions. The problem is that all the efforts will be, continued or destroyed, depending on which party is ruling the country. The more vivid example is that, at this time, there is no way of accessing the final report of the Commission because it has been, in our opinion, deliberately removed from all official sites.

⁵² Interpretation from Spanish to English made by the author.

Though Noriega, in his last days, asked for forgiveness to "close the circle of a military era in Panama," the lack of efforts to find the truth, compensate the victims, adopt measures to have strictly civilian control of the National police or even the publication of the Commission's report makes us doubt if the "circle of a military era" will ever be closed.

¿Conculcación de derechos?: El impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la seguridad alimentaria y derecho a la alimentación en Panamá

Dr. Carlos Guevara Mann^Ψ, Carmen Ramírez* y Jason Marcus^ξ

*Autor para Correspondencia. E-mail: cguevara@fsu.edu; mdt19b@my.fsu.edu; jasonrmarcus@gmail.com

Recibido: 31 de diciembre de 2020

Aceptado: 12 de enero de 2020

Resumen:

El presente artículo analiza la afectación que ha tenido la pandemia de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en Panamá. Para ello, se parte de un análisis teórico de los conceptos de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, en donde se estudia su desarrollo y regulación a nivel nacional e internacional. Posteriormente, se analiza la situación en la que se encontraba Panamá, en referencia a ambos conceptos, antes de la pademia. Por último, se determina el impacto que ha tenido la pandemia en esta problemática, y se analiza la respuesta de Panamá ante la misma.

Palabras clave: Seguridad alimentaria, derecho a la alimentación, COVID-19, Naciones Unidas, Panamá.

Abstract:

This article analyzes the impact of the COVID-19 pandemic on food security and the right to food in Panama. It starts with a theoretical analysis of the concepts of food security and the right to food,

^Ψ Licenciado en Finanzas, Universidad Santa María La Antigua; Maestría en Relaciones Internacionales, Ohio University; Doctor en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad de Notre Dame. Profesor Asociado de Ciencias Políticas y Director de la Maestría en Asuntos Internacionales, Florida State University, Panamá. Anteriormente, fungió como Profesor en la Universidad de Nevada, Reno y en la Universidad del Norte en Colombia. Autor de *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation* (Ohio University Press, 1996) y *Political Careers, Corruption and Impunity: Panama's Assembly, 1984-2009* (Notre Dame Press, 2011).

* Ingeniera Ambiental, Universidad Tecnológica de Panamá; MSc en Salud Ambiental, Universidad de Sao Paulo; Candidata a Maestría en Asuntos Internacionales, Florida State University, Panamá. Experiencia como parte de la Carrera Diplomática y Consular de la República de Panamá y como consultora de la Organización Panamericana de la Salud.

^ξ Licenciatura en Música, University of Southern California; Maestría en Asuntos Internacionales, Florida State University, Panamá.

studying their development and regulation at the national and international levels. Subsequently, it conducts an analysis on the situation in which Panama found itself, with reference to both concepts, prior to the pandemic. Finally, it determines the impact of the pandemic on this problem and analyzes the effectiveness of Panama's response.

Key words: Food security, right to food, COVID-19, United Nations, Panama

Introducción

Aparte de ser una tragedia de grandes proporciones, la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19) proporciona una oportunidad para medir la capacidad de los gobiernos de gestionar la seguridad humana durante una crisis, conforme a un criterio de derechos. El sustento alimentario básico y el acceso al agua potable son los aspectos más críticos de nuestra supervivencia y, por tanto, de la seguridad humana. Por ende, son reconocidos, tanto en el Sistema de las Naciones Unidas, como en el Sistema Interamericano, como derechos humanos.

Según estimaciones de las agencias especializadas del Sistema de las Naciones Unidas, en 2019 (antes de la pandemia de COVID-19), 2 billones de personas en todo el planeta—lo que equivale al 26% de la población mundial—en algún momento experimentaron hambre o no tuvieron acceso a alimentos nutritivos y suficientes, lo que las llevó a padecer niveles de inseguridad alimentaria entre moderados y graves¹. Concretamente, en 2019 había 690 millones de personas en situación de malnutrición por déficit o subalimentación. Esta cifra equivale, aproximadamente, al 9% de la población mundial de ese año. La población malnutrida tiene comprometido su acceso a alimentos nutritivos o refleja una ingesta insuficiente de ellos. Sumados a la subalimentación, otros tipos de malnutrición, como el sobrepeso y la obesidad, son condiciones cada vez más difundidas, debido a los cambios en los hábitos alimentarios en todo el mundo.²

A pesar de su prosperidad y el crecimiento económico sostenido en treinta años de democracia (1989-2019), la República de Panamá no es ajena a esta problemática mundial. Aunque la medición de la inseguridad alimentaria es incompleta y no se actualiza regularmente, antes de la pandemia, la población subalimentada fue estimada en un 9.5% de la población total, lo que equivale a unas 400,000 personas en todo el país.³ En cuanto a otros tipos de malnutrición, según los resultados preliminares

¹ La inseguridad alimentaria se clasifica en leve, moderada y grave. La inseguridad alimentaria leve “implica reducción de la calidad de los alimentos”. Inseguridad moderada “implica reducción en la calidad y cantidad de alimentos”. Inseguridad grave (o severa) representa “que el hogar ha vivido una experiencia de hambre”. Ver VEGA MACEDO, Marisol, SHAMAH LEVY, Teresa, PEINADOR ROLDÁN, Rocío, MÉNDEZ GÓMEZ, Ignacio y MELGAR QUINÓNEZ, Hugo (2014): “Inseguridad alimentaria y variedad de la alimentación en hogares mexicanos con niños menores de cinco años” *Revista Salud Pública de México* V. 56, Suplemento 1, p. 23. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a5.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

² FAO, IFAD, UNICEF, WFP y WHO (2020): *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets* (Roma, FAO), pp. viii, ix, xvi, xviii, xx, xxii, 3, 4. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>. Acceso: 7 de enero de 2021. El sobrepeso se reporta a partir de un índice de masa corporal (IMC) superior a 25 y la obesidad, a partir de un IMC de 30. Ver FAO, WHO y UNU (2001): “Human Energy Requirements: Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation”, 1 FAO Food and Nutrition Technical Report Series, p. 47. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-y5686e.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

³ MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES) Y SECRETARÍA NACIONAL PARA EL PLAN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL (SENAPAN) (2017): *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y*

del Primer Censo Preventivo de Salud realizado por el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social en 2015-2017, del total de 234,145 personas censadas, el 43.6% fue diagnosticado con sobrepeso (incluyendo obesidad), lo que representa el mayor porcentaje entre las enfermedades no transmisibles diagnosticadas en toda la república.⁴

Panamá se enfrenta a severos desafíos ante la crisis de salud pública por la pandemia de COVID-19. Como resultado del devastador estancamiento económico causado por el confinamiento ordenado por el gobierno de Laurentino Cortizo (PRD, 2019-2024), la gestión de la seguridad alimentaria debe ser la principal prioridad para el gobierno panameño durante la pandemia, partiendo de la noción de que la alimentación constituye, además de una necesidad fisiológica, un derecho humano. Aunque se han presentado varias iniciativas como respuesta a esta preocupación, a primera vista, el problema parece estar empeorando, en lugar de estar siendo atendido efectivamente. Por esta razón, en este artículo reflexionamos acerca de la efectividad de la respuesta de Panamá ante la intensificación de la inseguridad alimentaria durante la pandemia.

Antecedentes teóricos

En 1983, Richard Ullman advirtió que la forma tradicional de evaluar la seguridad, utilizando únicamente al Estado como unidad de análisis, era inadecuada. Explicó que, si bien un Estado puede tener éxito protegiendo su territorio soberano de amenazas externas, en un sentido realista esta estrategia tiene poca conexión con la seguridad de los individuos dentro del propio Estado.⁵ En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”) dedicó su informe anual a un nuevo enfoque de seguridad centrado en las personas en lugar de los Estados. El PNUD dio a este concepto el rótulo de “seguridad humana”, definida como “libertad para vivir sin miedo y libertad para vivir sin miseria.” El informe describe siete áreas críticas que contribuyen a la seguridad humana: seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política.⁶

Si bien el concepto de seguridad humana ha sido criticado por su imprecisión,⁷ no cabe duda de la importancia crítica de uno de sus elementos: la seguridad alimentaria. Es esta una condición que “existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”, de acuerdo con la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. Para que esta situación se concrete o haga realidad, las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria—disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad—deben cumplirse de manera simultánea.

Nutricional: Panamá 2017-2021 (Panamá, MIDES), pp. xi, 10, 16. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Plan-SAN-Panam%C3%A1-2017.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁴ MINISTERIO DE SALUD (MINSA) (2018): *Análisis de situación de salud: Panamá 2018* (Panamá, MINSA), p. 146. Disponible en: http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis_final_2018c.pdf. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁵ ULLMAN, Richard (1983): “Redefining Security,” *International Security* V. 8, N°1, p. 133.

⁶ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (1994): *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security* (Nueva York, Oxford University Press), pp. 24-25. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁷ Ver PARIS, Roland (2001): “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” *International Security*, V. 26, N° 2, p. 88. Disponible en: <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Paris.2001.IS.Human%20Security.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

La disponibilidad de alimentos está relacionada con el suministro, y determinada por el nivel de producción de alimentos, los niveles de existencias y la balanza comercial.⁸ El acceso a los alimentos significa que las personas poseen los recursos necesarios para obtener los alimentos apropiados para una dieta nutritiva.⁹ La accesibilidad depende de las condiciones del mercado y los precios de los alimentos, así como del poder adquisitivo de las personas, lo que, a su vez, está relacionado con sus oportunidades de empleo e ingresos.¹⁰

La utilización se entiende comúnmente como la forma en que el cuerpo aprovecha al máximo los diversos nutrientes de los alimentos. Un buen uso de los alimentos por parte del organismo depende de una alimentación adecuada y diversa, de un óptimo estado de salud y buenos hábitos alimentarios, incluida la correcta preparación de los alimentos y su eficiente distribución en los hogares, para que, de este modo, la ingesta de energía y nutrientes sea suficiente. Adicionalmente, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas, es necesario el acceso al agua potable, el saneamiento y la atención de salud.¹¹

“Estabilidad” significa que las personas tienen acceso a una alimentación adecuada en todo momento.¹² Esta dimensión destaca la importancia de reducir los efectos adversos en las otras tres dimensiones de la seguridad alimentaria.¹³ La vulnerabilidad y los choques o fluctuaciones relacionadas con la oferta y demanda de alimentos son subdimensiones de la estabilidad.¹⁴

En el debate sobre seguridad alimentaria, existen conceptos relacionados, entre ellos, el “derecho a la alimentación”, la “soberanía alimentaria”, y la “democracia alimentaria”. De acuerdo con las “Directrices voluntarias” de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (“FAO”), el derecho a la alimentación no se limita a que las personas sean alimentadas, sino, fundamentalmente, a que la alimentación se realice en condiciones de dignidad.¹⁵ El derecho a una alimentación adecuada se define como “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.¹⁶

Varios instrumentos internacionales reconocen el derecho a la alimentación como un derecho humano. En el Sistema de las Naciones Unidas, el punto de partida es la Declaración Universal de los

⁸ FAO (2008): “An Introduction to the Basic Concepts of Food Security”, *FAO Food Security Programme*, p. 1. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-al936e.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁹ FAO (2006): “Food Security” *Policy Brief*, Issue 2, p. 1. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/faotaily/documents/pdf/pdf_Food_Security_Concept_Note.pdf. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹⁰ FAO (2010): “Información de Seguridad Alimentaria para la Acción”, p. 5. Disponible en: www.fao.org/elearning/course/FC/es/pdf/trainerresources/learnernotes0531.pdf. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹¹ FAO (2010), p. 6.

¹² FAO (2006), p. 1.

¹³ FAO (2010), p. 7.

¹⁴ FAO, FIDA y PMA (2013): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria* (Roma, FAO). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3434s.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹⁵ FAO (2007): “El derecho a la alimentación: Directrices voluntarias”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-a1601s.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹⁶ FAO (2019): “El derecho a una alimentación adecuada en las constituciones”, *Nota de orientación jurídica para parlamentarios en África* N°1. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca3518es/CA3518ES.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

Derechos Humanos (1948)¹⁷ a la que se añade, de manera importante, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).¹⁸ Muchos otros instrumentos de las Naciones Unidas se refieren a este derecho, los más significativos de los cuales se mencionan al calce.¹⁹

La relatora de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Hilal Elver, explica que la realización de este derecho depende, en primer lugar, de alcanzar la seguridad alimentaria. Ambos conceptos podrían usarse alternativamente; sin embargo, difieren porque el derecho a la alimentación se basa en un enfoque de derechos humanos y la seguridad alimentaria se basa en una “visión económica orientada a la oferta”.²⁰

En el Sistema Interamericano se reconoce este derecho en el Protocolo de 1988 a la Convención Americana de Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador)²¹ y en la Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias (1989).²²

El derecho interno de la República de Panamá también estatuye el derecho a la alimentación. La Constitución Política vigente (1972), en su artículo 56, establece la obligación del Estado de garantizar la alimentación a sectores vulnerables como los menores de edad, los ancianos y los enfermos desvalidos. El artículo 59, a su vez, instituye la obligación de los padres de alimentar a sus hijos; y el artículo 110 impone al Estado el desarrollo de “una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.”

Finalmente, el artículo 118 de la Constitución Política establece como deber del Estado “garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.” Este artículo, así como la parte del artículo 110 alusiva al “aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados”, se refiere a la dimensión de la seguridad alimentaria conocida como “utilización” (ver arriba). El artículo 118, específicamente, hace referencia a la inocuidad de los alimentos como elemento importante para asegurar su adecuada utilización.

Un segundo concepto relacionado es el de la soberanía alimentaria. Según Vía Campesina, organización promotora de esta propuesta:

¹⁷ Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹⁸ Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹⁹ Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición de la Cumbre Mundial de la alimentación (1974); Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Convención Internacional sobre los derechos del niño (1989); Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias (1990); Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999); Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006); y Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2006), entre otros. Cabe destacar que, al estatuir el derecho a la vida, el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966), así como otros instrumentos del Sistema de las Naciones Unidas, reconocen, indirectamente, el derecho a la alimentación.

²⁰ ELVER, Hilal (2016): “The Challenges and Developments of the Right to Food in the 21st Century: Reflections of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food” *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* V. 20, N° 1, p. 9.

²¹ Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

²² Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-54.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

“La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún *dumping* frente a países terceros. La soberanía alimentaria organiza la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué manera quieren producirlo. La soberanía alimentaria incluye el derecho a proteger y regular la producción nacional agropecuaria y a proteger el mercado doméstico del *dumping* de excedentes agrícolas y de las importaciones a bajo precio de otros países. Reconoce así mismo los derechos de las mujeres campesinas. La gente sin tierra, el campesinado y la pequeña agricultura tienen que tener acceso a la tierra, el agua, las semillas y los recursos productivos así como a un adecuado suministro de servicios públicos. La soberanía alimentaria y la sostenibilidad deben constituirse como prioritarias a las políticas de comercio”.²³

Por otro lado, la democracia alimentaria es “la implicación ciudadana en las cuestiones agrícolas y alimentarias. Este concepto, agrega Claire Heinsch, “se funda en la crítica del individualismo y reconoce que los consumidores pueden ser sensibles a los intereses de los demás (productores de alimentos, otros consumidores, generaciones futuras y otras especies)”.²⁴

¿Cómo se determina la seguridad alimentaria?

Tradicionalmente, el análisis de la suficiencia se ha hecho sobre la base de la contabilización del Suministro de Energía Alimentaria (SEA) de un país, por medio de las Hojas de Balance de la FAO, contrastando el resultado con el requerimiento mínimo necesario para que sobrevivan todos sus habitantes, en función de su distribución etaria y por sexo, y de un nivel mínimo de actividad física (alrededor de 1,840 kilocalorías por día). De acuerdo con la FAO:

“Se establece un umbral correspondiente al SEA medio (teniendo en cuenta el sexo, la distribución por edades y el peso corporal medio), que representa las necesidades energéticas mínimas, que permiten únicamente una actividad ligera. Ese nivel varía entre 1,720 y 1,960 calorías por persona y día según el país”.²⁵

Otra metodología para aproximarnos a la seguridad alimentaria de una sociedad se basa en la evaluación de la situación nutricional. La malnutrición, explica la FAO (2006) “es la deficiencia, exceso o desbalance de energía calórica o de uno o más nutrientes, incluyendo proteínas, vitaminas, minerales, o trazas de elementos.”²⁶ Incluye las siguientes condiciones: “desnutrición (retraso del crecimiento,

²³ FAO (2011): “Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

²⁴ HEINISCH, Claire (2013): “Soberanía Alimentaria: Un Análisis del Concepto” en HIDALGO, Francisco, LACROIX, Pierril y ROMÁN, Paola (eds), *Comercialización y soberanía alimentaria* (Quito, SIPAE), p. 26. En: <http://www.oda-alc.org/documentos/1365178640.pdf>, acceso: 29 de diciembre de 2020.

²⁵ FAO (1996): “Cumbre Mundial sobre la Alimentación (13-17 de noviembre de 1996)”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/w2537s/w2537s01.htm>. Acceso: 7 de enero de 2021.

²⁶ MORELL, Marilio (2006): “Estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Panamá”, documento presentado al taller “Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa *América Latina y el Caribe sin hambre*”, Guatemala, 18-19 de octubre de 2006. Disponible en: <https://1library.co/document/q5e4kggq-seguridad-alimentaria-nutricional-panama.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

emaciación e insuficiencia ponderal), los desequilibrios de vitaminas o minerales, el sobrepeso, la obesidad, y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación.”²⁷

Como se mencionó al inicio, el número de personas en condiciones de inseguridad alimentaria en todo el mundo se estimó en 2 billones en 2019, lo que representa más de una cuarta parte de la población mundial. Un factor importante detrás de la inseguridad alimentaria es la desaceleración económica, especialmente en áreas pobres y con profundas desigualdades.²⁸ Se produce una desaceleración cuando el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se ralentiza, pero no disminuye. Cuando el PIB disminuye, el término correcto es “recesión”.²⁹

Hasta el momento, la pandemia de COVID-19 ha creado problemas tanto del lado de la oferta como de la demanda de la seguridad alimentaria mundial. Según el Banco Mundial, las cadenas de suministro de alimentos se han mantenido más estables que el comercio a nivel mundial. Sin embargo, se han visto comprometidas en algunos países como consecuencia del acaparamiento, los confinamientos, las restricciones de movilidad y las condiciones de salud de los trabajadores vinculados al sector agropecuario.

Los impactos del lado de la oferta también pueden estar vinculados a interrupciones en el suministro de insumos agrícolas como fertilizantes, semillas o escasez de mano de obra. Los países que dependen de una gran cantidad de importaciones para el suministro de alimentos son especialmente vulnerables a las posibles restricciones de exportación relacionadas al acaparamiento en los países exportadores. Estos países pueden optar por almacenar o acumular sus excedentes en un esfuerzo por protegerse contra la futura inseguridad alimentaria de su propia población.

Por el lado de la demanda, la pérdida de ingresos y remesas monetarias del extranjero están creando fuertes tensiones y riesgos para la seguridad alimentaria en muchos países.³⁰ Sin ingresos, no se pueden comprar alimentos. En otras palabras, la falta de ingresos limita u obstaculiza por completo el acceso a los alimentos.

Los confinamientos impuestos por los gobiernos, con el fin de aplanar la curva de propagación de COVID-19, han creado una crisis económica generadora de desempleo y pérdida de ingresos en todas partes. Un informe elaborado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) sobre el impacto económico proyectado del COVID-19 en Centroamérica y República Dominicana estableció cinco formas en que América Latina se vería afectada directamente.

En primer lugar, a través de una reducción general de la actividad comercial en todos los sectores de la región. En segundo lugar, mediante una reducción significativa en la demanda de servicios en el turismo, un sector del que dependen muchos países de la región. En tercer lugar, como consecuencia de la interrupción de las cadenas globales de suministro. En cuarto lugar, a través de la caída de los precios de algunas de las principales exportaciones de la región. Y, en quinto lugar, la incertidumbre

²⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2020): “Malnutrición”. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>. Acceso: 7 de enero de 2021.

²⁸ FAO et al (2020): *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, p. viii, ix, xvi, xviii, xx, xxii, 3, 4, 7, 8. Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en>. Acceso: 14 de enero de 2021.

²⁹ FARLEX FINANCIAL DICTIONARY (2012). Disponible en: <https://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Economic+Slowdown>. Acceso: 7 de enero de 2021.

³⁰ THE WORLD BANK (2020): “Brief: Food Security and COVID-19”, Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>. Acceso: 7 de enero de 2021.

que cubre toda la situación mantendrá en suspenso la mayoría de las inversiones, a la espera de que pase la crisis.

En Centroamérica, se espera una disminución en las remesas que normalmente envían migrantes de la región desde Estados Unidos y Europa.³¹ Adicionalmente, las interrupciones en las cadenas de suministro y los cambios de precios podrían afectar con más fuerza a los países que importan una gran parte de sus alimentos, porque dependen de estas redes para procurar una parte considerable de su oferta alimentaria. Un ejemplo claro es Haití, donde se importa el 88% del arroz consumido en el país.

Otra debilidad alarmante de la región es la gran cantidad de trabajadores informales. La informalidad en América Latina abarca, aproximadamente, a 130 millones de personas, quienes han sido muy afectadas por las medidas de contención del COVID-19, impidiéndoles trabajar y, por ende, comprar alimentos.³² La imposición de estas medidas, evidentemente, tiene implicaciones para su derecho a la alimentación.

Panamá en vísperas de la pandemia

Tanto en Panamá como en muchas otras partes del mundo, la persistencia de malnutrición—incluyendo subalimentación y sobrepeso—guarda estrecha relación con factores exógenos al individuo. En primera instancia, vale la pena mencionar la manera en que se producen, se comercializan, y se hacen accesibles los alimentos a la población. En la actualidad, la globalización tiene una enorme influencia sobre nuestros sistemas alimentarios. Muchos países importan una porción significativa de su suministro de alimentos y dependen de complejos sistemas de transporte para acceder a ellos. Todo gobierno debe ser consciente de las complejidades del sistema alimentario de su país y estar preparado para gestionar cualquiera amenaza que lo afecte.

Panamá es un país cuya oferta alimentaria depende, significativamente, de productos importados. Aunque no hay estadísticas específicas al respecto, una vocera de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura estimó en 2015 que el 60% de la oferta local de alimentos procedía del extranjero.³³ El descenso en la producción local de alimentos ilustra, por una parte, esta realidad. Tomando el año agrícola 1990/1991 como punto de partida, la producción de arroz—el principal artículo de consumo alimentario en Panamá—alcanzó su más alto nivel en 2003/2004, cuando fueron cosechados 8,872,600 quintales (o 2.8 quintales per cápita). A partir de ese año, la producción ha disminuido, situándose en 7,416,500 (o 1.8 quintales per cápita) en el año agrícola 2018/2019, lo que representa un descenso del 37%.³⁴

³¹ SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2020): “Estimación del impacto económico del COVID-19 en Centroamérica y República Dominicana”, p. 6. Disponible en: https://www.sica.int/documentos/estimacion-del-impacto-economico-del-covid-19-en-centroamerica-y-republica-dominicana_1_121935.html. Acceso: 7 de enero de 2021.

³² BLANCO, Jimena, GAMA, Victoria y MACHADO, Mariano Pablo (2020): “Food Insecurity in Central America, Caribbean Bigger Threat than COVID-19” Disponible en: <https://www.maplecroft.com/insights/analysis/food-insecurity-in-central-america-caribbean-bigger-threat-than-covid-19/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

³³ OXFORD BUSINESS GROUP (2015): “Panama working to boost production and enhance food security”. Disponible en: <https://oxfordbusinessgroup.com/overview/pillar-growth-state-working-boost-production-and-enhance-food-security>. Acceso: 7 de enero de 2021.

³⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2019): “Encuesta agrícola de arroz, maíz y frijol de bejuco” (Panamá, INEC) Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P07055475202002070840251.pdf>. (Ver Cuadro 1: “Superficie sembrada y cosecha de arroz en la república”. Para el cálculo de la producción per cápita, se utilizó la estimación de la población al 1 de julio de 2004 y 2019). Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2007): “Panamá en cifras: años 2002-2006” (Panamá, INEC). Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/Archivos/P2761211->

En lo que respecta al maíz, la cosecha más grande se obtuvo en 2014/2015: 3,099,000 quintales (o 0.8 quintal per cápita), luego de lo cual han venido registrándose descensos hasta 2,451,200 quintales (o 0.6 quintal per cápita) en 2018/2019, equivalente a una baja del 21%.³⁵ En cuanto al frijol de bejuco, cuya mayor producción se alcanzó en 1994/1995 (138,200 quintales, o 0.05 per cápita), el rendimiento en 2018/2019 fue de 96,000 quintales (0.02 per cápita), lo que representa un descenso del 31%.³⁶

Estos descensos en la producción de granos básicos en la dieta panameña, tanto en términos absolutos como per cápita, sugieren una tendencia al alza en la importación de alimentos. Efectivamente, la balanza comercial registra un aumento en este renglón. Entre enero y septiembre de 2016, el peso neto de los productos alimentarios para el consumo humano importados a la república representó el 8% del peso total de bienes de consumo traídos del exterior. En el mismo lapso de 2017, la proporción aumentó a 10%; en 2018, a 12%; en 2019, hubo un leve descenso a 11%; pero en 2020, la proporción aumentó a 14%.³⁷ En otras palabras, en el lustro más reciente (2016-2020), el renglón de alimentos ha crecido como parte del total de bienes traídos del exterior.

Acceso dificultoso para parte importante de la población

Además de la disponibilidad de alimentos, que en Panamá depende, considerablemente, de importaciones, el acceso a los bienes alimentarios es un factor fundamental para asegurar y promover la seguridad alimentaria. Aunque depende de más de una variable, en las economías modernas y monetizadas, el factor más importante detrás del acceso a alimentos es un ingreso que permita la adquisición de, al menos, una canasta alimentaria básica. En la mayoría de los casos, la posibilidad de un ingreso suficiente depende de un empleo u ocupación remunerada y estable, que alcance para obtener los bienes mínimos necesarios para mantener adecuados niveles nutricionales.

[01.pdf](#). (Ver Cuadro 211-01, “Estimación de la población total en la república, según sexo y grupos de edad: años 2002-2006”). Ver también, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Estadística panameña: Situación Demográfica, Boletín N°8: Estimaciones y proyecciones de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad, periodo 1990-2030” (Panamá, INEC), Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/Archivos/P2371Boletin8.pdf>. (Ver Cuadro 30, “Estimación de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad específica: al 1° de julio de 2019”). Acceso a las tres páginas: 29 de diciembre de 2020.

³⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Cuadro 17: Superficie sembrada y cosecha de maíz en la República” (Panamá, INEC). Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P05334242020020709104717.pdf>. (Para el cálculo de la producción per cápita, se utilizó la estimación de la población al 1 de julio de 2015 y 2019, según INEC, *Estadística panameña*, Boletín N°8: “Estimaciones y proyecciones de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad, periodo 1990-2030”); INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Estadística panameña: Situación Demográfica, Boletín N°8: Estimaciones y proyecciones de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad, periodo 1990-2030” (Panamá, INEC). Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/Archivos/P2371Boletin8.pdf>. (Ver Cuadro 9, Estimación de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y grupos de edad: al 1° de julio de 1995” y Cuadro 30, “Estimación de la población total en la república de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad específica: al 1° de julio de 2019). Acceso a ambas páginas: 29 de diciembre de 2020.

³⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Cuadro 33, Superficie sembrada y cosecha de frijol de bejuco en la República” (Panamá, INEC). Disponible en <https://www.inec.gob.pa/archivos/P05334242020020716483533.pdf>. (Para el cálculo de la producción per cápita, se utilizó la estimación de la población al 1 de julio de 1995 y 2019, según INEC, *Estadística panameña*, Boletín N°8).

³⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2020): “Principales indicadores económicos mensuales en la República: enero-septiembre 2019-2020, 2. Comercio exterior, b. Peso neto de las importaciones de bienes”. Disponible en: https://www.inec.gob.pa/archivos/A07747401202011021134162020_peso_cif.pdf. Acceso: 7 de enero de 2021.

En Panamá, según lo que puede colegirse de las estadísticas disponibles, la adquisición de la canasta básica de alimentos requiere que las personas destinen un alto porcentaje de sus ingresos a dicho fin. Esta apreciación se basa en un análisis de la capacidad de la mediana del salario mensual—la estadística salarial más completa que provee el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)—para cubrir el costo de la canasta básica.

Según estadísticas oficiales suministradas por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), si bien el aumento del costo de la canasta en una década (2010-2019) ha sido inferior al crecimiento en la mediana del salario mensual, el peso de dicho costo en el presupuesto de los asalariados sigue siendo alto. Efectivamente, la canasta más económica aumentó su costo en 10% entre agosto de 2010 y 2019, mientras la más costosa subió de valor en 15%. Entre tanto, la mediana del salario mensual total aumentó en 76%, mientras que la mediana del salario mensual urbano aumentó en 64% y la mediana del salario mensual de la provincia de Panamá subió en 63%. Sin embargo, la proporción del salario acaparada por la canasta básica—la cual, según el análisis presentado, también habría disminuido—sigue siendo alta, representando entre el 32% y el 44% de la mediana de salario mensual, como lo muestra el Cuadro N°1.

**Cuadro N°1: Costo de la canasta básica familiar
(US\$ a precios corrientes)
Panamá, 2010, 2019**

	2010	2019	Δ
Mediana del salario mensual (INEC, US\$)			
Total	410	722	76%
Urbano	462	756	64%
Provincia de Panamá*	473	769	63%
Costo de la canasta básica familiar (ACODECO, agosto, US\$)**			
Mínimo	221	244	10%
Máximo	274	315	15%
Costo proporcional de la canasta básica familiar (mínimo)			
Total	54%	34%	
Urbano	48%	32%	
Provincia de Panamá*	45%	32%	
Costo proporcional de la canasta básica familiar (máximo)			
Total	67%	44%	
Urbano	59%	42%	
Provincia de Panamá*	58%	41%	

*Excluye Panamá Oeste (distritos de Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame y San Carlos) en 2019. **En agosto de 2010, promedio del costo reportado por cadenas de supermercados en los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera; en agosto de 2019, promedios calculados por ACODECO en los distritos de Panamá y San Miguelito. Fuentes: INEC, *Encuesta continua de hogares: agosto 2010* (Panamá: INEC, 2010), Cuadro 441-35, “Población de 15 y más años de edad empleada en la república”, en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P4291441-35.pdf>; INEC, *Estadísticas del trabajo: encuesta de mercado laboral, agosto 2019* (Panamá: INEC 2019), Cuadro 24, “Población de 15 y más años de edad empleada en la república” en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520191127132010Cuadro%2024.pdf>; Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), “Reporte estadístico de la canasta básica de alimentos: distritos de Panamá, San Miguelito y La Chorrera, agosto 2010”, en <https://www.acodeco.gob.pa/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=48>; ACODECO, “Reporte estadístico de la canasta básica de alimentos: distritos de Panamá y San Miguelito, agosto 2019”, en: <https://www.acodeco.gob.pa/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=3>. Todos los accesos verificados el 29 de diciembre de 2020.

El planteamiento realizado hasta el momento es incompleto por varios motivos, los cuales se detallan a continuación. En primer lugar, los precios indicados son corrientes (o actuales). A fin de obtener mayor precisión sobre su variación, conviene ajustarlos por inflación, ejercicio que se realiza a continuación, a precios de 2010.

**Cuadro N°2: Costo de la canasta básica familiar
(US\$ a precios de 2010)
Panamá, 2010, 2019**

	2010	2019	Δ
Mediana de salario mensual (INEC, US\$)			
Total	410	621	51%
Urbano	462	650	41%
Provincia de Panamá*	473	661	40%
Costo de la canasta básica familiar (ACODECO, agosto, US\$)**			
Mínimo	221	210	-5%
Máximo	274	271	-1%
Costo proporcional de la canasta básica familiar (mínimo)			
Total	54%	34%	
Urbano	48%	32%	
Provincia de Panamá*	45%	32%	
Costo proporcional de la canasta básica familiar (máximo)			
Total	67%	44%	
Urbano	59%	42%	
Provincia de Panamá*	58%	41%	

Ajuste de los valores a precios constantes hecho en Savings.org (<https://www.saving.org/inflation/inflation.php?amount=315>). Acceso: 29 de diciembre de 2020.

El ajuste por inflación sugiere una mejoría en los precios para el consumidor (básicamente, a partir del incremento salarial). Sin embargo, como es lógico, el costo proporcional de la canasta básica se mantiene en los mismos valores que en el Cuadro N°1, debido a que el ajuste por inflación impactó en la misma proporción a los salarios como a los costos a precios constantes presentados en el Cuadro N°1. Aun cuando el costo proporcional de la canasta básica disminuyó entre 2010 y 2019, puede afirmarse que se mantiene alto, acaparando, como poco, casi una tercera parte (32%) de la mediana del salario mensual urbano o de la Provincia de Panamá.

En respuesta a este cálculo, podría argüirse que las estadísticas salariales son individuales mientras que la canasta básica representa el costo de alimentación para una familia compuesta, en promedio, por 3.84 personas en 2010 y 3.48 personas en 2019 (según ACODECO). Podría añadirse, además, que entre esas 3.84 personas en 2010 o 3.48 personas en 2019, más de una recibe un salario, aunque esta es una suposición que de ninguna manera puede generalizarse en ausencia de un estudio que la sustente. Aun así, duplicando la mediana del salario mensual para generalizar ese supuesto (que, como se ha dicho, no puede ser generalizado sin corroboración), la proporción del salario destinada a la compra de la canasta básica sigue siendo alta, según lo muestra el Cuadro N°3.

**Cuadro N°3: Costo de la canasta básica familiar
como proporción de un supuesto ingreso familiar
(US\$ a precios de 2010)
Panamá, 2010, 2019**

	2010	2019
Mediana de dos salarios mensuales por familia (INEC, US\$)		
Total	820	1,242
Urbano	924	1,300
Provincia de Panamá*	946	1,322
Costo de la canasta básica familiar (ACODECO, agosto, US\$)**		
Mínimo	221	210
Máximo	274	271
Costo proporcional de la canasta básica familiar (mínimo)		
Total	27%	17%
Urbano	24%	16%
Provincia de Panamá*	23%	16%
Costo proporcional de la canasta básica familiar (máximo)		
Total	33%	22%
Urbano	30%	21%
Provincia de Panamá*	29%	20%

Estos cálculos, hechos sobre supuestos no corroborados, sugieren que en la víspera de la pandemia (agosto de 2019), en el mejor de los casos, una familia panameña de asalariados debía destinar, en promedio, por lo menos el 16% de su ingreso a la adquisición de la canasta básica familiar. Ello le aseguraría, según ACODECO, un consumo mínimo de calorías, aunque el valor nutricional de su procedencia es cuestionable (ver abajo). En comparación, cada estadounidense gastó, en promedio, 9.5% de su ingreso disponible en alimentos.³⁸

Aunque el contraste no es totalmente equiparable (la estadística estadounidense se refiere a individuos, no a familias), sirve para indicar el impacto del costo de los alimentos en el presupuesto de los asalariados panameños antes del inicio de la emergencia sanitaria. En el mejor de los casos—el escenario en el cual hay dos asalariados en el hogar—en 2019 un empleado del sector formal tendría que aportar el 16% de su salario a la adquisición de alimentos para su familia (ver, en el Cuadro N°3, el renglón “Costo proporcional de la canasta básica familiar [mínimo], urbano). En el peor de los casos—el escenario en el cual hay un asalariado en el hogar—en 2019 un empleado del sector formal tendría que aportar hasta el 44% de su salario al mismo fin (ver cuadro N°3, “Costo proporcional de la canasta básica familiar [máximo], total”). En ambos casos, el porcentaje es superior al 9.5% estadounidense.

Para aproximarnos mejor a la situación alimentaria es preciso, además, tomar en cuenta otros detalles, incluyendo el contenido de la canasta básica. Según ACODECO, en agosto de 2019 esta abarcaba los siguientes artículos: leche en polvo, leche evaporada, leche fresca grado A, queso amarillo, babilla,

³⁸ United States Department of Agriculture (USDA) (2020): “Food Prices and Spending”. Disponible en: [https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/food-prices-and-spending/#:~:text=In%202019%2C%20Americans%20spent%20an,from%20home%20\(4.6%20percent\)](https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/food-prices-and-spending/#:~:text=In%202019%2C%20Americans%20spent%20an,from%20home%20(4.6%20percent)). Acceso: 7 de enero de 2021.

lomo de cinta con hueso, carne molida de primera, jarrete, pecho, pollo limpio, chuleta de cerdo, salchicha de res empacada, jamón cocido sin empacar, cojinúa, corvina, atún enlatado, lentejas, frijoles, arroz de primera, pan de molde, pan “flauta”, tortillas de maíz, macarrones, aceite vegetal, margarina, tomate nacional (perita), ajo, lechuga, cebolla, zanahoria, papa, ñame, yuca, plátano, guineo, naranja, manzana mediana, salsa de tomate, pasta de tomate, café, té, sal, azúcar, crema de maíz, sopa de pollo con fideos, jugo de naranja, mayonesa, huevos empacados, bebidas de frutas, soda (gaseosas).

La canasta “considera una ingesta promedio de 2,339 calorías por persona por día. Se seleccionaron aquellos alimentos de mayor consumo, expresados en cantidades suficientes para cubrir los requerimientos energéticos estimados.”³⁹ Aunque no existe un estudio reciente sobre el valor nutricional de dicha canasta, a simple vista parece incompleta para alimentar a 3.48 personas. Además, resulta evidente que algunas de las calorías que aporta no contribuyen a mejorar el estado nutricional de la población, sobre todo tratándose de productos con contenidos artificiales y altos en azúcar, sodio o que se transforman en grasas saturadas. La pregunta obligada, en el contexto que nos ocupa, es si los criterios aplicados a la definición de una canasta básica se ajustan a los postulados del derecho a la alimentación, tal cual se conceptúa este derecho en la normativa internacional y en la Constitución Política de la República de Panamá.

En adición a estas consideraciones, un punto fundamental que debe tomarse en cuenta es que los cálculos optimistas presentados solo garantizarían la seguridad alimentaria de la población panameña asalariada que perciba la mediana del salario mensual (o más) y sus dependientes. Pero hay una inmensa población informal que no está amparada por las protecciones constitucionales y legales al trabajo. En agosto de 2019, la Encuesta del Mercado Laboral estimó en 45% la tasa de informalidad del mercado laboral panameño, lo que representaba, en ese momento, 716,113 individuos.⁴⁰

Dichas personas operaban en la informalidad—algunos, seguramente, con éxito—pero otros—probablemente una mayoría—bajo condiciones de precariedad, sin estabilidad laboral, salario fijo, regularidad en el ingreso o prestaciones sociales, todo lo cual se vincula a las preocupaciones del Banco Mundial sobre los impactos de la pandemia en América Latina.⁴¹ Acerca del ingreso del sector informal y su capacidad para atender sus necesidades nutricionales, poco se sabe. Por ende, no podemos presumir que su seguridad alimentaria está garantizada ni, mucho menos, que su derecho a la alimentación ha sido tomado en consideración por las políticas sociales del país.

En resumidas cuentas, la sección anterior y esta se han referido a dos importantes dimensiones de la seguridad alimentaria, disponibilidad y acceso a los alimentos. Una mirada cuidadosa indica que ambas dimensiones presentan importantes riesgos en Panamá. En términos de disponibilidad, todo indica que una porción significativa de los alimentos consumidos en el país se importa, aunque este aspecto no se ha determinado con precisión. En épocas de crisis, la importación de alimentos puede enfrentar escaseces o alzas inusitadas en los precios, como ha sido indicado.⁴²

³⁹ ACODECO (2019): “Reporte estadístico de la canasta básica de alimentos: distritos de Panamá y San Miguelito, agosto 2019”. Disponible en: <https://www.acodeco.gob.pa/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=3>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁴⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2020): “Encuesta de Mercado Laboral 2020: Cuadro 5. Empleo informal en la república”. Disponible en: <https://inec.gob.pa/archivos/P0579518620201222123342Cuadro%205.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁴¹ THE WORLD BANK (2020): “Brief: Food Security and COVID-19”. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁴² THE WORLD BANK (2020).

En lo que respecta al acceso a los alimentos, determinado en gran medida por el ingreso disponible, es evidente que el dinero de que dispone una mayoría para asegurar sus medios de vida no es suficiente para garantizar una adecuada alimentación. Hemos visto que la población asalariada o plenamente empleada debe asignar una porción importante de sus ingresos a la adquisición de alimentos, frecuentemente de mala calidad, lo que, desde una perspectiva de derechos, constituye una afectación a su derecho a la alimentación. En consecuencia, esa población se ve obligada a postergar la satisfacción de otras necesidades relacionadas con la vivienda, el transporte, la educación, la salud, la sana recreación o el ahorro, que le permitiría tener un colchón en tiempos de crisis (como la pandemia del COVID-19).

En cuanto al sector informal, que en agosto de 2019—fecha de realización de Encuesta de Mercado Laboral—comprendía a unas 716,113 personas,⁴³ no hay indicios ciertos de su posibilidad de cubrir el costo de la canasta básica familiar. Debido a la precariedad que predomina en ese sector, es muy posible que amplios segmentos de esa población padezcan de inseguridad alimentaria leve, moderada o severa, aún antes de la pandemia. De esa manera, además, estaría conculcándose su derecho a la alimentación.

La inseguridad alimentaria en Panamá antes del COVID-19

La subalimentación se define como la condición en la cual el “consumo habitual de alimentos” de un individuo “es insuficiente para proporcionarle los niveles de energía alimentaria necesarios para llevar una vida normal, activa y sana”⁴⁴. Como se mencionó previamente, antes de la pandemia, la prevalencia de subalimentación en Panamá se estimaba en 9.5%, lo que equivale a unas 400.000 personas⁴⁵. La subalimentación en Panamá es, principalmente, consecuencia de un bajo nivel de ingresos para acceder a alimentos nutritivos en suficiente cantidad, lo que hace que las personas empobrecidas elijan fuentes de alimentos más baratas y menos nutritivas.

Según el Banco Mundial, en 2018, el 13% de la población panameña vivía bajo la línea de la pobreza (lo que equivale, aproximadamente, a 524,000 personas) y el 5% de la población total (aproximadamente, 208,000 personas), subsistía en condiciones de pobreza extrema. En 2019, agrega la fuente, “la pobreza solo disminuyó marginalmente” y se avizora “que los impactos de la pandemia por la COVID-19 afecten los avances logrados, agudizando los niveles de pobreza e inequidad dentro de los grupos más pobres y vulnerables en las poblaciones indígenas y afrodescendientes”⁴⁶.

En términos de pobreza multidimensional, la situación en Panamá es aún más crítica. La pobreza multidimensional es una aproximación a la pobreza que trasciende la mera falta de ingresos como indicador exclusivo, para abarcar “carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida”⁴⁷. El primer cálculo del índice de pobreza multidimensional

⁴³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2020): “Encuesta de Mercado Laboral 2020: Cuadro 5. Empleo informal en la república”. Disponible en: <https://inec.gob.pa/archivos/P0579518620201222123342Cuadro%205.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁴⁴ FAO (2020): “Objetivos de Desarrollo Sostenible: Indicador 2.1.1 - Prevalencia de la subalimentación”. Disponible en: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/es/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁴⁵ MIDES y SENAPAN (2017), p. xi, 10, 16.

⁴⁶ BANCO MUNDIAL (2020): “Panamá: panorama general”. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁴⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): “¿Qué es el índice de pobreza multidimensional?”. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/node/2515>. Acceso: 7 de enero de 2021.

hecho en Panamá estimó que esta situación abarcaba a 777,752 personas en 2017 (19% de la población)⁴⁸. Este porcentaje se mantuvo en 2018, aunque la población afectada aumentó a 789,181⁴⁹. El cálculo de la población total en situación de pobreza multidimensional no se incluyó en entregas posteriores, pero podemos suponer que, dado el impacto económico de las medidas impuestas para enfrentar la pandemia, no es menor al 19%, en términos porcentuales y, en términos absolutos, debe ser superior a las cifras estimadas en 2017 y 2018.

La pobreza y el bajo nivel de ingresos guardan relación, primordialmente, con la dimensión de acceso a los alimentos, ya que la accesibilidad de alimentos nutritivos de alta calidad es limitada y, en muchos casos, hasta nula para personas que viven en la marginación. Lo cual conduce a una mala utilización de los alimentos debido a la nutrición limitada que se obtiene al consumir alimentos de baja calidad.

Otra causa importante de subalimentación es la falta de saneamiento y acceso al agua potable. La FAO considera que la erradicación del hambre se logra cuando el nivel de subalimentación es menor del 5%⁵⁰; en Panamá, recordemos, fue estimada en 9.5% antes de la pandemia⁵¹. ¿Quién garantiza el derecho a la alimentación de las personas subalimentadas?

⁴⁸ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) (2017): *Índice de pobreza multidimensional de Panamá: año 2017* (Panamá, MEF), p. 24. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panam%C3%A1-2017.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁴⁹ MEF (2018): *Índice de pobreza multidimensional de Panamá: año 2018*, (Panamá, MEF). Disponible en: <http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2019/12/MED-DAES-Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panam%C3%A1-2018.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁵⁰ MIDES y SENAPAN (2017), p. 8, 11.

⁵¹ MIDES y SENAPAN (2017), p. xi, 10, 16.

Los impactos de la malnutrición

Se mencionó anteriormente que la seguridad alimentaria puede medirse con base al suministro de energía alimentaria (SEA) de un país o de su situación nutricional (ver arriba). Recordemos que hay tres indicadores generales de la desnutrición. La desnutrición crónica, definida como “retraso en el crecimiento o retardo de altura para la edad”, normalmente se mide en niños menores de cinco años⁵² y se determina mediante la medición de la estatura o talla de los niños según su edad. La baja talla para la edad en un niño o niña menor de cinco años indica que ha experimentado “un episodio o episodios pasados prolongados de desnutrición”⁵³. Este tipo de subalimentación es la más difícil de diagnosticar, por lo que a menudo pasa inadvertida⁵⁴.

Hay otros dos tipos de desnutrición: una es la desnutrición aguda o emaciación, lo que significa bajo peso para la estatura; la otra es la desnutrición global o insuficiencia ponderal, lo que significa bajo peso para la edad⁵⁵. El cuadro N°4 presenta esquemáticamente estos tipos de desnutrición.

Cuadro N°4: Tipos, características e indicadores de desnutrición en menores de cinco años

Tipo de desnutrición	Característica	Indicador
Desnutrición crónica	Retardo en crecimiento	Baja estatura para edad
Desnutrición aguda	Emaciación	Bajo peso para estatura
Desnutrición global	Insuficiencia ponderal	Bajo peso para edad

Los niños son especialmente vulnerables a la subalimentación. Según el Ministerio de Salud, la desnutrición era la tercera causa de muerte en niños entre uno y cuatro años en 2016. Existe una gran desigualdad de desnutrición en menores de cinco años entre provincias, la cual guarda relación con el acceso al saneamiento. En relación a la prevalencia de desnutrición crónica (retardo en crecimiento o baja talla para edad) en las provincias y comarcas, las mayores tasas se observaron en las regiones indígenas de Guna Yala (61%), Ngäbe Buglé (53%) y Emberá Wounaan (31%).

La diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso son la principal causa de mortalidad en niños de uno a cuatro años de vida en Panamá y la cuarta causa de mortalidad en niños menores de un año. La gastroenteritis y colitis de origen no especificado son la segunda causa de morbilidad en niños menores de un año y la tercera causa de morbilidad en niños de uno a cuatro años de vida⁵⁶. Estas enfermedades están relacionadas con la mala nutrición y la falta de acceso a agua potable y saneamiento.

De acuerdo con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, la disponibilidad y el acceso a agua en cantidad y calidad adecuadas es esencial para la producción, procesamiento, transformación y preparación de alimentos. La calidad del agua potable determina la eficiencia con la que el cuerpo

⁵² COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2018): “Enfoques: Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe”. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/enfoques/malnutricion-ninos-ninas-america-latina-caribe>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁵³ FAO (2014): “Glossary” Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoterm/PDF/ICN2Glossary-Nov2014.xls. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁵⁴ UNICEF (2020): “¿Cómo se diagnostica la desnutrición infantil?”. Disponible en: <https://www.unicef.es/blog/como-se-diagnostica-la-desnutricion-infantil>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁵⁵ CEPAL (2018).

⁵⁶ MINSA (2018), p. 42-44, 52-53, 64, 150.

humano absorbe los nutrientes⁵⁷. Por lo tanto, en estos casos se ve comprometida la utilización de los alimentos, una de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

Se ha documentado que la obesidad afecta de manera desproporcionada a los pobres de las zonas urbanas. Los bajos ingresos llevan al consumo de alimentos baratos, ricos en calorías y no nutritivos⁵⁸. La pobreza en Panamá ha producido tales consecuencias.

En Panamá, la obesidad es la quinta causa más común de muerte. Según los resultados preliminares del Primer Censo Preventivo de Salud realizado por el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social en 2015-2017, del total de 234,145 personas censadas, 44% fueron diagnosticadas con obesidad, siendo este el mayor porcentaje entre las enfermedades no transmisibles diagnosticadas en las distintas provincias⁵⁹. Asimismo, según el *Segundo monitoreo nutricional en las instalaciones de salud del MINSA*, realizado en 2017, la prevalencia nacional de sobrepeso en niños menores de cinco años fue de 8% y de obesidad, 3.5%. La publicación destaca las tasas de sobrepeso en Panamá: 12% para niños menores de cinco años; 19% para niños de cinco a nueve años; 21% en la población de 10 a 17 años; 48% para las mujeres embarazadas; y 71% para la población adulta en general⁶⁰.

Por otro lado, de acuerdo con la *Encuesta de Niveles de Vida* realizada en 2008, el 19% de los niños menores de cinco años presenta retraso en el crecimiento en relación con su edad (desnutrición crónica); alrededor del 1% tiene bajo peso para la estatura (desnutrición aguda); y el 4% tiene bajo peso para su edad (desnutrición global)⁶¹. Aún más preocupante, según Ana Atencio del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)⁶², es el hecho de que miembros de una misma familia que viven en la misma casa pueden presentar simultáneamente malnutrición por déficit (desnutrición) y otras por exceso (sobrepeso u obesidad). Las familias pobres de Panamá están efectivamente atrapadas entre dos fuerzas opuestas de la inseguridad alimentaria: subnutrición y sobrepeso⁶³. Este fenómeno se conoce como la doble carga de la malnutrición⁶⁴.

En resumen, antes de la pandemia, las necesidades específicas de seguridad alimentaria de Panamá incluían mejorar el saneamiento y el acceso a agua potable, especialmente en áreas rurales e indígenas y continuar disminuyendo la proporción de la población que vive en pobreza y pobreza extrema. Estas eran las áreas críticas de riesgo a principios de 2020. La situación ya era un desafío abrumador para cualquier gobierno. Ahora, frente a una pandemia, el reto se intensifica mucho más.

⁵⁷ COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL (2015): “Contribución del agua a la seguridad alimentaria y la nutrición”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-av046s.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁵⁸ KASPER, Nicole M., HERRÁN, Oscar F. y VILLAMOR, Eduardo (2014): “Obesity Prevalence in Colombian Adults Is Increasing Fastest in Lower Socio-economic Status Groups and Urban Residents: Results from Two Nationally Representative Surveys,” *Public Health Nutrition*: 17:11, p. 2404.

⁵⁹ MINSA (2018), p. 42, 146.

⁶⁰ DE LEÓN, José, GONZÁLEZ, Elka, BARBA, Armando, SINISTERRA, Odalis y ATENCIO, Ana (2018): *Segundo monitoreo nutricional en las instalaciones de salud del MINSA* (Panamá; MINSA, INCAP-OPS/OMS). Disponible en: https://nutricionistaspanama.com/wp-content/uploads/publicaciones/INFORME_MNINUT.pdf. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁶¹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2008): “Encuesta de niveles de vida”. Disponible en: <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/70/download/11490>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁶² Entrevista a Ana Atencio, asesora en seguridad alimentaria y nutricional, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), realizada por Marilyn Thompson, 15 de julio de 2020 (en archivo con el autor).

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ FAO: “Video: ¿Qué es la doble carga?”. Disponible en: <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/news/news-detail/es/c/265668/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

La pandemia en Panamá

Desde que se confirmó el primer caso de COVID-19, el 9 de marzo de 2020, hasta el 31 de diciembre del mismo año, Panamá contabilizó 246,790 casos de coronavirus y 4,022 decesos por esta causa. Al 31 de diciembre, Panamá era el undécimo país en prevalencia en el mundo (56,752 casos por millón de personas), solo superado en América por Estados Unidos (Nº6). La prevalencia mundial era de 10,752 casos por millón de habitantes, lo que indica que la prevalencia en Panamá era, en ese momento, cinco veces mayor (5.28).

En términos de muertes por millón de personas, Panamá registraba 925, con lo que ocupaba la posición Nº22 en el mundo, superada en el continente americano por Perú (Nº7 en el mundo), Estados Unidos (Nº14), México (Nº18) y Argentina (Nº21). La estadística mundial al 31 de diciembre de 2020 era de 234 muertes por millón de personas, lo cual indica que la tasa de mortalidad en Panamá era casi cuatro veces más alta que la tasa mundial (3.95)⁶⁵.

Frente a un sistema público de salud en mal estado y ante la posibilidad de un contagio masivo que condujera a la saturación de los centros sanitarios, el gobierno de Panamá optó por un estricto confinamiento de la población, criticado por su violación de derechos constitucionales y su impacto negativo sobre la economía. El gobierno impuso restricciones a los derechos de movilización y reunión—las que, a su vez, menoscabaron el ejercicio de otros derechos constitucionales, como el derecho al trabajo, al salario, a la educación, a la salud y a la alimentación de sectores vulnerables—mediante decretos ejecutivos, obviando el procedimiento para la suspensión de garantías individuales contenido en la Constitución⁶⁶.

A partir del 16 de marzo se ordenó el cierre de locales deportivos y de esparcimiento y se establecieron limitaciones para los residentes en edificios y casas⁶⁷. También se suspendieron las actividades educativas presenciales en todo el territorio nacional, suspensión que se mantiene a la fecha, con graves consecuencias para el derecho a la educación de los niños y jóvenes, así como para otros aspectos, como la alimentación escolar⁶⁸. El cierre total de centros educativos oficiales y privados ha obligado a más de 850.000 estudiantes del país a permanecer en sus casas. Eventualmente, algunos planteles oficiales y privados instauraron modalidades de aprendizaje virtual, cuyo éxito ha sido limitado y cuestionado⁶⁹. Aproximadamente 500,000 niños que se beneficiaban del programa de merienda escolar se han quedado sin acceso a este servicio. A través del programa se entregaba “una merienda escolar compuesta por galletas nutricionalmente mejoradas, bebida láctea [o] crema nutritiva enriquecida,

⁶⁵ WORLDOMETER (2020): “COVID-19 Coronavirus Pandemic”. Disponible en: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁶⁶ GUEVARA MANN, Carlos (2020): “Quédate en casa ...” en La Prensa (27/5/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impresa/opinion/quedate-en-casa/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁶⁷ MINSA, [Decreto Ejecutivo No. 489 de 16 de marzo de 2020](#), (16/5/2020) Gaceta Oficial 28.981C.

⁶⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2020): “Suspenden clases a nivel nacional”. Disponible en: <https://www.meduca.gob.pa/node/3430>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁶⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2020): *Plan de acción de la estrategia de MEDUCA para enfrentar el COVID-19* (Panamá, Ministerio de Educación,), p. 6. Disponible en: [https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20%20de%20la%20Estrategia%20de%20MEDUCA%20para%20enfrentar%20el%20COVID-19-%20%20C2%ABLa%20Estrella%20de%20la%20Educacio%CC%81n%20no%20se%20Detiene%20BB%20\(1\).pdf](https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20%20de%20la%20Estrategia%20de%20MEDUCA%20para%20enfrentar%20el%20COVID-19-%20%20C2%ABLa%20Estrella%20de%20la%20Educacio%CC%81n%20no%20se%20Detiene%20BB%20(1).pdf).

Acceso: 7 de enero de 2021.

conformada por un paquete de 34 gramos de galletas, 8 onzas de bebida láctea u 8 onzas de crema nutritiva”⁷⁰.

El 17 de marzo se prohibió la circulación de personas y vehículos (“toque de queda”) entre nueve de la noche y cinco de la mañana⁷¹. El 20 de marzo, se establecieron “cercos sanitarios” en distintos puntos del país, lo que, en efecto, impidió el libre tránsito en el territorio nacional⁷², con evidentes implicaciones para el traslado de alimentos desde las zonas productoras hasta los mercados urbanos. El 23 de marzo, el inicio del “toque de queda” se adelantó a las cinco de la tarde⁷³.

Dos días más tarde, el 25 de marzo, entró en vigencia una denominada “cuarentena total”⁷⁴, lo que significó el encierro de la población, excepto por un par de horas a la semana. Inicialmente, se permitió a mujeres y hombres salir seis horas a la semana en tres turnos de dos horas cada uno, en días distintos. Así, a las mujeres se les permitió salir escalonadamente, de acuerdo con el último dígito de su cédula, los días lunes, miércoles y viernes, y a los hombres, igualmente, de forma escalonada, según el mismo parámetro, los días martes, jueves y sábado. Estas restricciones ocasionaron aglomeraciones en los locales de expendio de alimentos y medicamentos (entre los pocos a los que se les permitió continuar operando), y dificultaron considerablemente el acceso a víveres para grandes segmentos de la población, que se vieron obligados a realizar largas filas para acceder a los locales a las horas y en los días permitidos.

A partir del 11 de abril, se prohibió la circulación de personas los fines de semana (desde la medianoche del viernes hasta las 5 a.m. del lunes), con lo que la salida autorizada de hombres, según el último dígito de su cédula, se redujo a dos días a la semana (martes y jueves) durante dos horas cada día⁷⁵. Las actividades económicas, con excepción de la venta al por menor de alimentos o fármacos, también fueron suspendidas, incluyendo el tráfico aéreo, uno de los principales renglones de la economía nacional.

La restricción de salidas por sexo se levantó el 1 de junio, fecha a partir de la cual permitió el reinicio de algunas actividades económicas (entre ellas, ciertas obras de construcción) y recreativas, aunque se mantuvo el toque de queda a partir de las 7 de la noche (hasta las 5 de la mañana)⁷⁶. Sin embargo, las salidas de hombres y mujeres en distintos días volvió a imponerse en la ciudad capital y áreas aledañas el 8 de junio⁷⁷.

El 16 de julio, un informe de la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* explicó cómo los casos de COVID-19 en Panamá aumentaron rápidamente, de menos de 200 por día a fines de mayo a más de 1,000 por día en julio, luego de que el gobierno trató de flexibilizar el confinamiento a partir

⁷⁰ COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC): “Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): Merienda escolar”. Disponible en: <https://plataformacelac.org/es/programa/330>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁷¹ MINSa, [Comunicado No. 16 de 18 de marzo de 2020](#) (16/3/2020).

⁷² MINSa, [Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020](#) (19/3/2020) Gaceta Oficial 28984-C.

⁷³ MINSa, [Decreto Ejecutivo No. 505 de 23 de marzo de 2020](#) (23/3/2020) Gaceta Oficial 28986-B.

⁷⁴ MINSa, [Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de marzo de 2020](#) (24/3/2020) Gaceta Oficial 28987-B.

⁷⁵ MINSa, [Comunicado No. 44 de 8 de abril de 2020](#) (8/4/2020).

⁷⁶ EUROPA PRESS (27/5/2020). Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-panama-sustituira-cuarentena-toque-queda-partir-junio-20200527162723.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁷⁷ FRANCE 24 (7/6/2020). Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200607-panam%C3%A1-vuelve-a-la-cuarentena-por-g%C3%A9nero-tras-exposi%C3%B3n-de-casos-por-covid-19>. Acceso: 7 de enero de 2021.

de inicios de junio, como hemos visto. El informe, además, resalta el hecho de que muchas personas sin los medios económicos necesarios para subsistir diariamente no podían darse el lujo de permanecer en casa, lo que las llevaba a incumplir los decretos de reclusión. También revela que uno de cada ocho ciudadanos había obtenido un salvoconducto para movilizarse fuera de sus horas autorizadas⁷⁸. Estos salvoconductos, muchos obtenidos de manera dudosa, contradicen directamente el propósito de implementar una cuarentena estricta, lo que redujo la efectividad de esta estrategia.

Ante la frustración ciudadana por la permanencia de las restricciones a la movilidad y el desempeño de actividades económicas, el gobierno continuó relajando las medidas gradualmente. La suspensión de la aviación fue revirtiéndose a partir del 17 de agosto⁷⁹. A partir 7 de septiembre se autorizó la reapertura escalonada en varios renglones, iniciando con el resto de la construcción (gran generadora de empleo) y otros⁸⁰. Desde el 14 de septiembre se eliminó el confinamiento los sábados y las salidas condicionadas al sexo de las personas⁸¹. La reclusión dominical se eliminó a partir del 25 de octubre, aunque se mantuvo el toque de queda diario entre 11 p.m. y 5 a.m.⁸²

Cuando la población panameña comenzaba a acostumbrarse a una relativa normalización de las actividades, aunque bajo condiciones económicas preocupantes, el gobierno respondió con nuevas restricciones de movilidad a un alarmante repunte en el número de contagios. De tal suerte, el final del año enfrentó a los panameños a “toques de queda” más estrictos (9 p.m. a 5 a.m. a partir del 4 de diciembre; 7 p.m. a 5 a.m. a partir del 18 de diciembre), así como confinamientos totales entre el 24 y el 28 de diciembre, y entre el 31 de diciembre de 2020 y el 4 de enero de 2021, con cierre total de actividades y sin posibilidad alguna de circular durante 82 horas consecutivas en esas fechas⁸³. Más adelante, se ordenó un nuevo encierro, entre el 4 y el 14 de enero de 2021, con suspensión de faenas laborales y salidas limitadas a seis horas a la semana para mujeres y cuatro, para hombres.

Impacto económico

Como era de esperar, semejantes medidas draconianas adoptadas desde marzo de 2020 causaron el desplome de la economía panameña, lo cual paralizó (o erradicó) los ingresos de gran parte de la población. Inicialmente, las restricciones—consideradas inconstitucionales por algunos

⁷⁸ THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2020): “Panama: Risk of Social Unrest Mounting as Pandemic Persists”. Disponible en: <https://country.eiu.com/Panama/ArticleList/Analysis/Politics> (registro requerido).

⁷⁹ COPA AIRLINES (2020): Comunicado N°20-061. Disponible en: <https://www.copaair.com/documents/20182/2883880/ESP-COM-20-061-Medidas-sanitarias-para-pasajeros-ingresando-a-Panama.pdf/b9bbf28b-125e-18a4-c6a2-4c924c04c8bc>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁸⁰ EL CAPITAL FINANCIERO (25/8/2020). Disponible en: <https://elcapitalfinanciero.com/panama-anuncia-un-cronograma-de-reapertura-economica-que-inicia-el-7-de-septiembre-e-incluye-la-construccion-el-comercio-al-por-menor-la-aviacion-y-los-hoteles/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁸¹ MINSA, [Decreto Ejecutivo No. 1078 de 11 de septiembre de 2020](#) (11/9/2020) Gaceta Oficial 29111-A.

⁸² CHACÓN, David Alejandro (2020): “Panamá levanta cuarentena total los domingos y anuncia reapertura de playas”. Disponible en <https://elvenezolano.com.pa/panama-levanta-cuarentena-total-los-domingos-y-anuncia-reapertura-de-playas-videos/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁸³ COGLEY, Flor (2020): “Minsa ordena nuevo toque de queda y ley seca en Panamá Oeste; infractores no cobrarán bono solidario” en La Prensa (1/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/sociedad/minsa-ordena-nuevo-toque-de-queda-y-ley-seca-en-panama-oeste-infractores-no-cobraran-bono-solidario/>. Acceso: 7 de enero de 2021; METRO LIBRE (18/12/2020). Disponible en: <https://www.metrolibre.com/nacionales/189475-publican-decreto-por-toque-de-queda-de-lunes-domingo-de-700-pm-500-am.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

observadores⁸⁴—fueron recibidas con resignación por una población atemorizada. Algunos profesionales de la salud abogaron (y continúan abogando) por los encierros como medio para controlar los contagios y evitar la saturación de los hospitales panameños, mal capacitados para enfrentar una urgencia de la magnitud del COVID-19⁸⁵.

Es evidente, sin embargo, que las medidas impuestas por el gobierno no tuvieron en consideración la seguridad alimentaria de la población, como tampoco, el derecho humano a la alimentación y los derechos constitucionales al trabajo, el salario, la salud y la educación, entre otros. Menos aún, no se ha tomado en cuenta adecuadamente el impacto emocional y psicológico que la respuesta gubernamental ha tenido sobre una población asustada y confinada, que ha visto una erosión importante de sus medios de vida⁸⁶. El impacto emocional ha tenido expresiones como la violencia intrafamiliar y, en casos extremos, un aumento en los homicidios y feminicidios⁸⁷.

En lo que respecta a la economía—el aspecto directamente relacionado con la seguridad alimentaria—entre enero y septiembre de 2020, el PIB panameño se contrajo en 20%, según cifras oficiales. La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá estima que 2020 cerró con un descenso de 14% en el PIB, la caída más pronunciada desde la crisis política y económica de 1987-1989, durante la dictadura militar⁸⁸. La micro, pequeña y mediana empresa es uno de los sectores más afectados por los confinamientos impuestos por el gobierno⁸⁹. Estos negocios generan el 49% del empleo en Panamá⁹⁰ y dependen, en gran medida, de las ganancias diarias para subsistir y pagar sus obligaciones, incluyendo la remuneración de sus trabajadores.

El estrepitoso desplome de la economía ha producido un considerable aumento en el desempleo, con la consecuente pérdida de ingresos para acceder a alimentos. Bajo los términos de la Ley N°157 de 2020, fueron suspendidos hasta 282,000 contratos de trabajo. Esta suspensión exime a los empleadores del pago del salario a sus trabajadores mientras dure la emergencia, al tiempo que

⁸⁴ DÍAZ, Juan Manuel (2020): “Corte engaveta demandas contra decretos del Ejecutivo” en La Prensa (26/7/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/corte-engaveta-demandas-contra-decretos-del-ejecutivo/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁸⁵ CÁRDENAS, Henry (2020): “Sociedades Médicas de Panamá recomiendan una cuarentena de al menos 14 días para frenar el virus” en La Prensa (19/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/sociedad/sociedades-medicas-de-panama-recomiendan-un-cierre-de-actividades-no-indispensables-de-al-menos-14-dias/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁸⁶ ARCIA JARAMILLO, Ohigginis (2020): “Ansiedad, insomnio y tristeza agobian a personas en cuarentena” en La Prensa (17/4/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/ansiedad-insomnio-y-tristeza-agobian-a-personas-en-cuarentena/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁸⁷ LA PRENSA (29/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/femicidios-aumentan-86-6-durante-2020/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁸⁸ GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Roberto (2020): “PIB acumula caída de 20.4% por pandemia” en La Prensa (16/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/economia/pib-acumula-caida-de-20-4-por-pandemia/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁸⁹ MARIVIT FERMÍN, Elisabel (2020): “Microempresarios, el sector más golpeado por la pandemia” en La Prensa (25/4/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/economia/microempresarios-el-sector-mas-golpeado-por-la-pandemia/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁹⁰ AUTORIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA: “Guía práctica para crear tu empresa, V. 1: “De emprendedor a empresario” (Panamá, AMPYME), p. 13. Disponible en: <https://ampyme.gob.pa/wp-content/uploads/2020/04/AMPYME-VOLUMEN.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

mantiene vigente la relación laboral. Al 15 de diciembre de 2020, solo 102,000 contratos habían sido reactivados⁹¹.

La más reciente Encuesta de Mercado Laboral del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) muestra el calamitoso descenso en la ocupación entre agosto de 2019 y septiembre de 2020. De los 146,111 desocupados contabilizados por la encuesta en agosto de 2019, la cifra había aumentado en 150%, a 371,567, en septiembre de 2020. En 2019, el número de desocupados representaba el 7% de la población económicamente activa; el año siguiente, abarcaba al 18.5% de la misma población⁹². De acuerdo con esta encuesta, el empleo informal envolvía al 45% de la población empleada no agrícola en agosto de 2019, como se mencionó anteriormente. Trece meses después, la informalidad había aumentado a 53%, abarcando a 777,162 panameños⁹³.

Ante la falta de estudios oficiales más recientes, otros cálculos sitúan el desempleo y la informalidad a niveles aún superiores a finales de 2020. En junio de ese año, el analista empresarial René Quevedo vaticinó que, al terminar el año, la pandemia habría impactado “941,583 empleos (509,891 formales y 431,692 informales), que es prácticamente la mitad de la fuerza laboral de la población”⁹⁴.

Según la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (APEDE), en diciembre de 2020 la “cifra de desempleo” se situaba en 25% (presumiblemente, de la población económicamente activa)⁹⁵. Otro cálculo, referente a la ocupación informal, sugiere que ésta podría haber crecido hasta abarcar un 55% o 60 % de la población económicamente activa⁹⁶.

El gobierno panameño no ha evaluado el impacto de sus medidas restrictivas sobre el ingreso de las personas o, menos aún, sobre la seguridad alimentaria de la población, lo cual sería el primer paso en un esfuerzo por proteger y promover el derecho a la alimentación. UNICEF, sin embargo, ha efectuado dos encuestas que intentan medir la afectación sobre hogares con al menos un menor de edad en Panamá, divulgadas en mayo y diciembre de 2020, respectivamente. La entrega de diciembre

cubrió una muestra representativa de la población nacional excluyendo comarcas, compuesta por mil hogares con al menos un niño, niña o adolescente en las 10 provincias de Panamá, de diferentes niveles socio económicos (NSE), abarcando las dimensiones de

⁹¹ SANDOVAL, Yolanda (2020): “El Mitradel ordena la reactivación gradual de los contratos suspendidos” en La Prensa (15/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/economia/el-mitradel-ordena-la-reactivacion-gradual-de-los-contratos-suspendidos/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁹² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Encuesta de Mercado Laboral 2020” (Panamá, INEC) Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0579518620201222123231Cuadro%201.pdf>. (Ver Cuadro 1: “Población de 15 y más años de edad en la república, según condición en la actividad económica”). Acceso: 7 de enero de 2021.

⁹³ *Ibíd.*, cuadro 5.

⁹⁴ QUEVEDO, René (2020): “Los retos económicos: ¿Generar empleo o generar consumo?” en La Prensa (28/6/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impresia/opinion/los-retos-economicos-generar-empleo-o-generar-consumo/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁹⁵ ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE EJECUTIVOS DE EMPRESA (2020): “APEDE hace llamado al autocuidado para controlar la crisis de salud y poder continuar con la reactivación sanitaria, económica y social del país”, Disponible en: <https://apede.org/comunicado18122020/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁹⁶ FERNÁNDEZ, Sugey (2020): “Economistas consideran que el Gobierno debe agilizar la apertura de megaproyectos de construcción para que la economía fluya” en Panamá América (15/12/2020). Disponible en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/economistas-consideran-que-gobierno-debe-agilizar-apertura-megaproyectos-construccion-que>. Acceso: 7 de enero de 2021.

economía, alimentación, educación a distancia, acceso a servicios de salud, bienestar y salud mental, y conflictos familiares.⁹⁷

De acuerdo con la más reciente medición de UNICEF (diciembre de 2020), el 76% de los hogares encuestados ha perdido “parcial o totalmente sus ingresos” como resultado de la respuesta gubernamental a la pandemia. El 27% de las familias no cuenta con el dinero necesario para atender sus necesidades elementales. Para hacer frente a la crisis, el 21% de los hogares ha tenido que endeudarse o vender activos y el 43% ha recurrido a ahorros. El 46% de las familias ha accedido a “algún tipo de ayuda” y, de este porcentaje, casi tres cuartas partes (74%) la obtuvo del programa “Panamá Solidario”, instituido por el gobierno panameño para atender la crisis (ver abajo). En otras palabras, la modesta ayuda proporcionada por el Estado (ver abajo) ha alcanzado a tan solo un tercio (34%) de la muestra encuestada por UNICEF (46% x 74% = 34%)⁹⁸.

Como resultado del desplome económico, se espera que más personas desciendan a los niveles de pobreza, extrema pobreza o pobreza multidimensional, lo que contribuirá significativamente perturbar el acceso a alimentos y, consecuentemente, la seguridad alimentaria de la población panameña. La pérdida de ingresos afecta directamente las dimensiones de acceso a los alimentos y su utilización, ya que las personas han tenido que sustituir ciertos alimentos en su dieta, los cuales no necesariamente constituyen las mejores opciones nutricionales.

La especialista de INCAP, Ana Atencio, explica que la calidad de los alimentos que se consumen bajo circunstancias de descenso económico familiar tiende a contener menos vitaminas y minerales, y más grasas y sodio. Esto se debe a que, en situaciones de crisis, los jefes de hogar preferirán comprar los alimentos más baratos, independientemente de que sean nutritivos o no. Esto aumenta las enfermedades no transmisibles en el corto plazo y los casos de anemia por deficiencia de hierro, uno de los problemas de salud pública más serios en Panamá desde antes de la pandemia.

Más de un tercio de los niños menores de 5 años (36%) y poco menos de un tercio de las mujeres embarazadas (30%) padecen anemia⁹⁹. Según el citado monitoreo en las instalaciones de salud, esto representa un problema de salud pública de nivel moderado, tomando en cuenta que, según la OMS, durante el embarazo, los niveles de hemoglobina disminuyen drásticamente y suelen alcanzar su punto más bajo en el segundo trimestre¹⁰⁰. De acuerdo con los resultados del monitoreo referido, que evaluó resultados en 11 de las 15 regiones de salud del país, ninguna presentó un nivel bajo de anemia en mujeres embarazadas. Coclé fue la única con un nivel leve de severidad de anemia; nueve regiones reportaron niveles moderados de severidad (con una prevalencia entre 20% y 40%); y la comarca de San Blas (Guna Yala) presentó una gravedad muy alta, con una prevalencia del 65%.¹⁰¹

⁹⁷ UNICEF (2020): “UNICEF presenta los resultados de la segunda encuesta telefónica de hogares ‘Situación de las Familias con Niños, Niñas y Adolescentes durante el COVID-19 en Panamá’”. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/comunicados-prensa/unicef-presenta-los-resultados-de-la-segunda-encuesta-telef%C3%B3nica-de-hogares>. Acceso: 7 de enero de 2021.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ DE LEÓN, José, GONZÁLEZ, Elka, BARBA, Armando, SINISTERRA, Odalis y ATENCIO, Ana (2018), p. 20-21.

¹⁰⁰ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), *Haemoglobin Concentrations for the Diagnosis of Anaemia and Assessment of Severity* (Geneva, WHO Vitamin and Mineral Nutrition Information System, 2011, WHO/NMH/NHD/MNM/11.1). Disponible en: <https://www.who.int/vmnis/indicators/haemoglobin/en/>. Acceso: 14 de enero de 2021.

¹⁰¹ DE LEÓN, José, GONZÁLEZ, Elka, BARBA, Armando, SINISTERRA, Odalis y ATENCIO, Ana (2018), p. 21-22.

Si del lado de la demanda, la expectativa en el marco de un decaimiento en el ingreso familiar es de una reducción en la cantidad y calidad de alimentos consumidos en los hogares, las restricciones y confinamientos impuestos por el gobierno también han impactado por el lado de la oferta. En algunos casos, la producción nacional de alimentos y las cadenas de suministro se han visto comprometidas. La pandemia de COVID-19 obligó a la mayoría de los agricultores de Chiriquí a posponer sus actividades de siembra. Aquellos que lograron sembrar lo hicieron en menor escala. Esto, sumado al aumento de las lluvias en las principales zonas agrícolas del país, incluyendo los impactos devastadores de los huracanes “Eta” e “Iota” (noviembre de 2020), ha provocado una caída en la producción agrícola nacional. De acuerdo con la estimación del diario *La Prensa* (16 de julio de 2020), el 80% de las hortalizas y legumbres que se comercializan en Merca Panamá, principal local de venta de productos agrícolas en la ciudad capital, proviene de la provincia de Chiriquí.

Productos como la cebolla, el tomate de mesa, el repollo morado, la lechuga, el brócoli y la coliflor, procedentes de Chiriquí, han escaseado en los meses siguientes a la imposición de restricciones de movilidad. Estos alimentos, junto con el apio, el tomate “cherry”, la zanahoria y la papa, incrementaron sus precios debido a la baja oferta para el mercado de la capital. El número creciente de casos entre los trabajadores agrícolas de Chiriquí y la comarca Ngäbe-Buglé también ha afectado la producción agropecuaria. Si la propagación del coronavirus no se reduce o se detiene, el suministro de alimentos en el país podría experimentar desajustes debido a una posible paralización de las principales fincas proveedoras de hortalizas al mercado nacional¹⁰². Los productores explican que necesitan personas para cuidar las fincas y garantizar la producción agrícola que abastece al resto del país; de lo contrario, se podría generar el cierre de algunas explotaciones agrícolas, lo que podría conducir a pérdidas de producción y una subida en el precio de los alimentos¹⁰³.

Otros factores que contribuyen a que el país siga siendo afectado, de acuerdo con la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*, son un aumento en los contagios, una respuesta económica ineficiente durante la pandemia, acusaciones de corrupción y graves divisiones en el partido gobernante. Estos factores podrían confluír para producir serio malestar social si el gobierno no logra recuperar credibilidad, limpiar su imagen y, oportunamente, demostrar resultados reales en la lucha contra el COVID-19 y el declive económico¹⁰⁴. Investigaciones del sector académico sugieren que existe una relación entre los conflictos violentos y la inseguridad alimentaria¹⁰⁵. Si llegara a surgir algún conflicto social en adición a los problemas económicos ya existentes, lo más probable es que el panorama de la seguridad alimentaria en Panamá desmejoraría aún más.

Respuestas a la inseguridad alimentaria en tiempos de crisis

¹⁰² TEJERA, Aet Elisa (2020): “Pandemia y lluvias reducen la oferta de productos agrícolas” en *La Prensa* (16/7/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impresa/economia/pandemia-y-lluvias-reducen-la-oferta-de-productos-agricolas/#:~:text=La%20incertidumbre%20generada%20por%20la,los%20principales%20mercados%20de%20comercializaci%C3%B3n>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹⁰³ TVN NOTICIAS (13/7/2020). Disponible en: https://www.tvn-2.com/nacionales/Precios-alimentos-podrian-advertir-productores_0_5623687629.html. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹⁰⁴ EIU (2020).

¹⁰⁵ BRÜCK, Tilman y D'ERRICO, Marco (2019): “Food security and violent conflict: Introduction to the special issue,” *World Development* V. 117, p. 167. Disponible en: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0305750X19300130?token=73186A0A53932A5DBF180ECB898F96CFF1FE79280C9BA976F6E22C1CC43D3ECFC5B668A40C8E423A301936CFA3ACEF03>. Acceso: 7 de enero de 2021.

Todo intento legítimo por afrontar el desafío de la seguridad alimentaria durante la pandemia debe partir de un enfoque interdisciplinario, con perspectiva de derechos, que aborde adecuadamente los problemas principales. Atender los desafíos por el lado de la demanda significa, ante todo, resolver obstáculos al acceso físico y económico a los alimentos. La superación de la desnutrición requerirá estimular el empleo digno, formal y adecuadamente remunerado, así como una adecuada educación nutricional en muchos hogares. Ana Atencio del INCAP señala que la educación alimentaria y nutricional debe ser parte de todos los programas de desarrollo social. Sería oportuno que los medios de comunicación utilizaran sus espacios como plataforma para contribuir a la educación nutricional de la sociedad.

Obtener los resultados señalados, sin embargo, tomará mucho tiempo, mientras que los problemas de acceso pueden y deben tratarse de inmediato. Para que las personas tengan acceso a los alimentos que necesitan, deben poseer los medios para comprarlos. Dichos medios tendrán que provenir ya sea del empleo (salarios) o de subsidios gubernamentales. Otra opción es la entrega de alimentos a quienes no tienen trabajo. El criterio prevaleciente, derivado de una perspectiva de derechos humanos, es que si por consideraciones sanitarias, el gobierno impide que las personas trabajen, tiene la obligación de proporcionarles los recursos necesarios para cubrir sus necesidades alimentarias básicas. En este contexto, es importante mencionar que, como parte de las medidas para promover una adecuada accesibilidad, conviene controlar los precios de los artículos de la canasta básica para garantizar el acceso económico durante la emergencia y evitar la especulación.

Para atender la pérdida de empleos e ingresos que generó en muchas partes la respuesta a la pandemia, varios países de la región instituyeron subsidios monetarios y entregas de alimentos. En junio de 2020, un reportaje en el diario panameño *La Prensa* comentaba que El Salvador, un país con una economía menos próspera que Panamá, los habitantes recibían apoyo financiero del Gobierno a través de un bono valorado en 300 dólares mensuales, además de canastas de alimentos que se entregaban a las familias afectadas. La vecina Costa Rica implementó el bono “Proteger”, con un valor de 107 dólares, para las personas que experimentaron reducciones salariales y 216 dólares para las que han perdieron su trabajo y no recibían ingresos.

En Perú se distribuyó el “Bono Familiar Universal” con un valor aproximado de 221 dólares mensuales. El bono “Me quedo en casa” (valor: 108 dólares), junto con canastas de alimentos (valoradas en aproximadamente 23 dólares), así como otros programas, como el “Bono Rural” y el “Bono Independiente”, también se implementaron cuando comenzó la pandemia. Al momento del mencionado reportaje, en Chile, una familia de cuatro sin ingresos formales era considerada vulnerable por el gobierno y, según la información disponible, recibía un aporte entre 236 y 337 dólares al mes¹⁰⁶.

Las soluciones del lado de la oferta o suministro deben incluir estímulos y apoyo técnico para mejorar la producción, incluyendo la disponibilidad de semillas e insumos necesarios para mantener niveles adecuados de producción. Atender la escasez de mano de obra debido a problemas de salud y otros factores es, también, importante. Podrían implementarse incentivos a fin de que algunos de los cientos de miles de desempleados creados por la pandemia puedan encontrar ocupación remunerada en actividades de revitalización del sector agropecuario.

¹⁰⁶ ZEA, Mary Triny (2020): “Panamá invierte solo 0.3% del PIB per cápita en los bonos” en *La Prensa* (11/6/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/panama-invierte-solo-0-3-del-pib-per-capita-en-los-bonos/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

El plan Panamá Solidario

El gobierno panameño tomó algunas medidas relativas a la oferta y demanda de artículos esenciales, incluyendo alimentos, para enfrentar la pandemia. Una de las primeras acciones implementadas fue la regulación de precios de 14 productos de la canasta básica de alimentos y 11 productos de limpieza e higiene personal como alcohol, desinfectantes de manos y mascarillas faciales¹⁰⁷. Tres semanas después del inicio de la pandemia, dictó el Decreto Ejecutivo N°400 de 27 de marzo de 2020, mediante el cual se instituyó el plan “Panamá Solidario”.

El decreto describe el plan como un intento por abordar el desempleo y la falta de ingresos mediante la distribución de bolsas de alimentos y subsidios financieros a las familias necesitadas. El decreto especifica que los beneficios se distribuirán a personas que cumplan con las siguientes características: vivan en situación de pobreza multidimensional, pertenezcan a familias vulnerables, residan en zonas de difícil acceso o trabajen de manera independiente. El decreto también establece que los servidores públicos, los asalariados activos, los jubilados y los contribuyentes cuya última declaración de rentas fue superior a 11,000 dólares anuales estarán exentos de sus beneficios¹⁰⁸.

El plan tiene un componente directamente alimentario y otro de compensación parcial de ingresos (salarios) perdidos. El componente alimentario consiste de dos partes: las bolsas de comida y los bonos para la compra de alimentos. Según el plan, se distribuye una bolsa de comida “cada quince días” a familias “en el Panamá rural y el Panamá de las comarcas” (sic)¹⁰⁹. Inicialmente, sin embargo, también se entregaban bolsas en áreas urbanas.

De acuerdo con informaciones de prensa, desde sus inicios hasta el 22 de diciembre de 2020 se entregaron 4,784,495 bolsas de comida¹¹⁰. El valor de cada bolsa oscila entre 18 y 21 dólares, según el gobierno¹¹¹. No está claro cómo se determinó este monto, ya que no refleja el costo de la canasta básica de alimentos, la cual en agosto de 2020 (estadística más reciente disponible) fue valorada entre 243.12 y 311.67 dólares mensuales, según ACODECO¹¹².

Para proveer las necesidades alimentarias de una familia de 3.48 miembros (tamaño promedio de un hogar panameño, según ACODECO), sería necesaria una cantidad superior, probablemente cercana al promedio de 277.40 dólares entre el costo superior y el costo inferior de la canasta básica en agosto de 2020. Si se entregan dos bolsas al mes, para satisfacer los requerimientos alimentarios de un hogar, cada bolsa debería tener un valor de \$138.40. En cuanto al componente nutricional de las ayudas, no ha sido oficialmente evaluado, lo cual constituye una omisión importante. Su contenido, de acuerdo con Carlos Rognoni, viceministro de Desarrollo Agropecuario, consiste en “avena, pasta, sal, cremas,

¹⁰⁷ MARIVIT FERMÍN, Elisabel (2020): “Más multas por incumplir el control de precios” en La Prensa (7/7/2020). Disponible en <https://www.prensa.com/impresa/economia/mas-multas-por-incumplir-el-control-de-precios/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹⁰⁸ MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, [Decreto Ejecutivo No. 400 de 27 de marzo de 2020](#) (27/3/2020) Gaceta Oficial 28995-A.

¹⁰⁹ PLAN PANAMÁ SOLIDARIO. Disponible en: <https://www.panamasolidario.gob.pa/seccion/bolsa-solidaria>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹¹⁰ EL CAPITAL FINANCIERO (27/12/2020). Disponible en: <https://elcapitalfinanciero.com/vale-digital-del-plan-panama-solidario-ha-beneficiado-a-1253391-personas/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹¹¹ ZEA (2020).

¹¹² ACODECO (2020): “Costos más bajos de la canasta básica familiar de alimentos en los distritos de Panamá y San Miguelito. Disponible en: <https://www.acodeco.gob.pa/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=1>. (Ver Cuadro N°2). Acceso: 7 de enero de 2021.

leche, azúcar, galletitas nutritivas, harina, conservas de verduras, arroz, jamón, atún, frijoles, aceite, café, leche Ideal y pasta de tomate”¹¹³. En otras palabras, predominan los carbohidratos refinados, los azúcares y los enlatados, con evidente carencia de alimentos proveedores de vitaminas y micronutrientes.

Según lo dispuso el gobierno para ayudar a los productores agropecuarios, las bolsas de alimentos que forman parte del plan “Panamá Solidario” se compran a proveedores locales¹¹⁴. Del lado de la oferta o suministro, otra iniciativa del gobierno es el programa “Panamá Agro Solidario”, compuesto por el plan “Agro Solidario”, dirigido a los productores de alimentos y el plan “Agro Vida”, instaurado antes de la pandemia, que busca ayudar a los agricultores de subsistencia. En el marco de estas iniciativas, se contemplan diez puntos de ayuda para los productores de alimentos, incluyendo préstamos sin interés, distribución de semillas, la compra de la producción local a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) y el apoyo a 10,000 agricultores de subsistencia que ocupen hasta cinco hectáreas de terreno, enfocándose en los más pobres¹¹⁵.

A diferencia de las áreas rurales, donde se entregan bolsas de alimentos, en las áreas urbanas, el apoyo alimentario del plan “Panamá Solidario” consiste en la entrega de cuatro bonos de 20 dólares cada uno (total: 80 dólares), una vez por mes, a las familias que califican, según los criterios del programa. Estos bonos deben utilizarse para la adquisición de alimentos¹¹⁶. De acuerdo con el gobierno, al 22 de diciembre de 2020 se habían entregado 2,390,075 bonos de comida¹¹⁷. La suma repartida mensualmente, aunque superior al valor de las bolsas, tampoco alcanzaría para cubrir el costo de la canasta básica familiar.

El segundo componente del plan “Panamá Solidario” consiste en un auxilio de 100 dólares mensuales a personas suspendidas de sus trabajos, conforme a la Ley N°157 de 2020, arriba mencionada. El auxilio, inicialmente fijado en 80 dólares mensuales, fue aumentado a 100 dólares en junio de 2020. Para ser elegible, la persona debe haber sido incluida por su empleador en el registro de contratos suspendidos¹¹⁸. También se incluyó en el beneficio a menores de 25 años dependientes de sus padres.

A partir del 1 de enero de 2021, la entrega se limitó a un miembro por familia en hogares que no reciben otro beneficio dentro del Plan Panamá Solidario, exceptuando a menores de 25 años dependientes de sus padres, quienes continuarán recibiendo el beneficio¹¹⁹. Inicialmente, se contempló

¹¹³ CRÍTICA (29/3/2020). Disponible en: <https://www.critica.com.pa/nacional/24-fallecidos-por-covid-19-hay-989-casos-positivos-en-panama-575426>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹¹⁴ ALMANZA, Cinthia (2020): “Suben a 24 los muertos y a 989 los contagiados por COVID-19 en Panamá” en TVN Noticias (23/3/2020). Disponible en: <https://www.tvn-2.com/nacionales/Suben-muertos-contagiados-COVID-19-Panama-0-5544195576.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹¹⁵ MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA) (2020): *Plan estratégico institucional: avances mayo 2020* (Panamá, MIDA). Disponible en: <https://www.mida.gob.pa/upload/documentos/planestrategicomayo.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹¹⁶ PLAN PANAMÁ SOLIDARIO (2020). Disponible en: <https://www.panamasolidario.gob.pa/seccion/bolsa-solidaria>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹¹⁷ EL CAPITAL FINANCIERO (2020).

¹¹⁸ ZEA (2020).

¹¹⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2020): “Gobierno nacional reintegra a menores de 25 años dependientes económicamente al plan panamá solidario”. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gobierno-nacional-reintegra-a-menores-de-25-anos-dependientes-economicamente-al-plan-panama-solidario->. Acceso: 7 de enero de 2021.

excluirlos, pero las protestas de los jóvenes condujeron a la reversión de esa decisión¹²⁰. El auxilio se entrega en forma de bono o se acredita a la cédula de identidad (vale digital), la cual puede ser utilizada para compras de víveres hasta la suma acreditada¹²¹. De acuerdo con el gobierno, al 22 de diciembre de 2020 el vale digital “ha beneficiado a 1,253,391 personas, con un monto asignado de \$586,532,940.00”, incluyendo “cargas por \$112,641,360.00 y recargas por \$473,890,980.00¹²². Como en el caso de otros beneficios, el subsidio de 100 dólares mensuales tampoco cubre el costo de una canasta básica de alimentos en Panamá.

Además de ser claramente insuficiente, según las propias estadísticas oficiales, el programa Panamá Solidario ha sido señalado por corrupción e ineficiencias en su ejecución. Días después del inicio de su implementación, en abril de 2020 el gobierno se vio obligado a “separar” a funcionarios por actos de corrupción vinculados a la entrega de las ayudas¹²³. Simultáneamente, se denunció un tráfico de bonos¹²⁴, así como la repartición indebida de bolsas y bonos a funcionarios gubernamentales (quienes, según el Decreto Ejecutivo N°400 de 2020, no son elegibles para recibirlos)¹²⁵.

En junio, el diario *El Siglo* afirmó: “La entrega de los bonos del Plan Panamá Solidario se ha convertido para algunos en un negocio rentable”, seguido de lo cual abordó algunos incidentes de corrupción. En particular, hizo alusión a un caso de apropiación de bonos por parte de funcionarios de los ministerios de Desarrollo Social y Vivienda en el corregimiento de Santa Ana, un histórico sector popular de la capital panameña¹²⁶. En julio, una auditoría llevada a cabo por la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica y la Contraloría General de la República recogió quejas acerca de la discrecionalidad en la entrega de las ayudas, la incompetencia del personal que tiene a su cargo la distribución y la falta de acceso efectivo a los auxilios¹²⁷.

La sustracción y acaparamiento de bonos por parte de funcionarios y activistas del partido de gobierno adquirió ribetes sensacionales cuando una funcionaria de la Presidencia de la República e integrante del oficialista Partido Revolucionario Democrático (PRD), involucrada en el tráfico de estos

¹²⁰ PANAMÁ AMÉRICA (12/12/2020). Disponible en: <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/partir-del-1-enero-vale-digital-se-entregara-un-solo-miembro-por-casa-1177712>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹²¹ PLAN PANAMÁ SOLIDARIO. Disponible en <https://www.panamasolidario.gob.pa/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹²² EL CAPITAL FINANCIERO (2020). Nótese que la suma de las cargas y recargas, basada en las cantidades indicadas en la fuente, difiere del “monto asignado”, lo cual constituye un evidente error aritmético.

¹²³ CAJAR, Juan Alberto (2020): “Cortizo separa a funcionarios por corrupción en medio del COVID-19” en *La Estrella de Panamá* (3/4/2020). Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200403/cortizo-separa-funcionarios-corrupcion-medio-covid-19>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹²⁴ RODRÍGUEZ, Reines Amet (2020): “Aprehenden a hombre que portaba fajos de bonos solidarios” en *En Segundos* (18/4/2020). Disponible en: <https://ensegundos.com.pa/2020/04/18/aprehenden-a-hombre-que-portaba-fajos-de-bonos-solidarios/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹²⁵ GONZÁLEZ, Nimay (2020): “Alfaro: Funcionarios que aleguen no haber aceptado bonos tendrán oportunidad de comprobarlo” en *Telemetro Reporta* (23/4/2020). Disponible en: <https://www.telemetro.com/nacionales/2020/04/23/alfaro-funcionarios-aleguen-haber-aceptado/2798405.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹²⁶ MORENO VEGA, Julio (2020): “Funcionario embarrado con los bonos solidarios” en *El Siglo* (18/6/2020). Disponible en: <http://elsiglo.com.pa/panama/funcionario-embarrado-bonos-solidario/24158646>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹²⁷ BUSTAMANTE, Aminta (2020): “Las anomalías detectadas en el plan Panamá Solidario” en *La Prensa* (19/7/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/las-anomalias-detectadas-en-el-plan-solidario/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

instrumentos en Santa Ana, fue asesidada¹²⁸. En violación de las normas impuestas por el propio gobierno, se le organizó un funeral multitudinario, con la asistencia de cientos de copartidarios. En la concurrencia pudo observarse a diputados oficialistas y a la ministra consejera de Salud, de cuyo despacho emanan las prohibiciones a la movilización y aglomeración de personas, todo lo cual añadió calor a la indignación ciudadana hacia la gestión de la pandemia por parte del gobierno panameño¹²⁹.

Conclusión

Es evidente que las medidas impuestas por el gobierno para enfrentar la pandemia del COVID-19 han impactado la seguridad alimentaria de cientos de miles de panameños. Sin embargo, el gobierno de Panamá no ha realizado un estudio científico y sistemático de esta problemática, lo que, a la luz de las obligaciones nacionales e internacionales establecidas en virtud del reconocimiento del derecho a la alimentación en el Sistema de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano y la Constitución Política de la República de Panamá, constituye una importante omisión que debe ser superada, a la mayor brevedad.

Aun en ausencia de dicho estudio, la evidencia aquí presentada sugiere que las bolsas de alimentos y bonos alimentarios del plan “Panamá Solidario”, inclusive si se repartiesen de manera transparente, según criterios de necesidad e imparcialidad, no cubren en el costo de la canasta básica familiar. Estas evidentes carencias comprometen la seguridad alimentaria de cientos de miles de panameños y niegan el ejercicio de su derecho a la alimentación. Además de que el contenido nutricional de las bolsas de alimentos es deficiente, hay dudas acerca de que las ayudas se distribuyen de forma sistemática y precisa a todas las familias necesitadas¹³⁰. Existen informes de que la distribución se ha “saltado” algunas casas porque el acceso en zonas rurales y determinadas zonas urbanas es difícil¹³¹.

De manera similar, el subsidio mensual de \$100 (originalmente \$80, hasta junio de 2020) no se acerca a cubrir las necesidades mensuales de un hogar. Aun si dos miembros de la familia reciben el subsidio, carecen de recursos para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos más barata. Además, la entrega de este servicio se limita a los empleados suspendidos y excluye a los trabajadores informales, cuyo número en septiembre de 2020 fue estimado por el INEC en 777,162.

Se carece de registros centralizados y públicos que muestren quiénes han recibido los subsidios del plan “Panamá Solidario”. Existe información sobre denuncias de personas que pensaban que tenían derecho al bono, pero no lo han recibido. También han circulado quejas de que los beneficios se distribuyen de manera arbitraria y que individuos bien conectados con el oficialismo trafican con los subsidios¹³².

Las medidas del lado de la oferta tomadas por el gobierno para beneficiar a los productores se enfocan principalmente en la disponibilidad de préstamos. Si bien estos préstamos no generan intereses,

¹²⁸ EL SIGLO (28/8/2020). Disponible en: <http://elsiglo.com.pa/cronica-roja/mujeres-asesinadas-bala-menos-24-horas/24163117>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹²⁹ MORALES GIL, Eliana (2020): “Los fueros que exhibió la cuarentena” en La Prensa (1/9/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impres/panorama/los-fueros-que-exhibio-la-cuarentena/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹³⁰ ZEA (2020).

¹³¹ BUSTAMANTE, Aminta (2020): “Auditoría social, con 35 quejas sobre el Plan Panamá Solidario” en La Prensa (20/6/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impres/panorama/auditoria-social-con-35-quejas-sobre-el-plan-panama-solidario/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

¹³² *Ibidem*.

representan una deuda adicional que podría mermar las ganancias futuras de quienes decidan tomarlos. Es posible que muchos productores ya tengan préstamos pendientes. Nuevos créditos aumentarían su deuda, sofocando aún más su futura salud y seguridad financiera.

La única forma de garantizar la seguridad alimentaria en un país que ya presentaba cierto riesgo antes de la pandemia es aumentar la oferta y la demanda sobre los niveles previamente existentes, tomando en cuenta que el acceso a alimentos es un derecho humano fundamental. En consecuencia, es esencial que el gobierno enfoque sus acciones hacia ciertos objetivos elementales. La educación nutricional es uno de ellos, que debe estar acompañada por el diseño de una canasta básica adecuada a las necesidades de la población en materia de nutrición. Esta canasta debe estar dirigida, además, a fortalecer las capacidades inmunológicas de las personas para ayudarlas a hacer frente al riesgo de contagios de COVID-19 y otras enfermedades, así como a prevenir condiciones crónicas no contagiosas, vinculadas con el sobrepeso y la obesidad, como la hipertensión, la enfermedad coronaria, el cáncer y la diabetes, entre otras, que abundan en Panamá.

Deben realizarse esfuerzos para abaratar y hacer más accesible la oferta alimentaria, sobre todo, de los productos de alto valor nutricional que, idealmente, formarían parte de la canasta básica. Estos esfuerzos pueden dirigirse a promover la agricultura familiar y sostenible, así como la agricultura urbana, que ha dado buenos resultados en otros lugares¹³³.

Por el lado de la demanda, resulta imprescindible mejorar el nivel de ingresos en Panamá, particularmente en los segmentos menos aventajados de la población, a través de la creación de empleos dignos, la promoción de emprendimientos legales y, mientras estas estrategias rindan resultados, la entrega focalizada, sistemática y suficiente de subsidios. Este artículo ha presentado algunos criterios generales para definir dichos segmentos: la población extremadamente pobre (aproximadamente, 208,000 personas) y pobre (aproximadamente, 524,000 personas) según el Banco Mundial (2018); las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional (789,181 en 2018); y los trabajadores desocupados (371,567) e informales (777,162, ambos en septiembre de 2020). Estos son los segmentos cuyos requerimientos alimentarios y nutricionales deben priorizarse, junto con sus necesidades de educación, salud y trabajo, desde una perspectiva de derechos (no de favores o de canonjías), a través de acciones gubernamentales efectivas, focalizadas y profesionalmente monitoreadas, implementadas mediante planes y procesos alejados del clientelismo y la corrupción que caracterizan el desempeño del sector público en Panamá.

¹³³ Existe una amplia bibliografía sobre agricultura urbana. Ver, inicialmente, FAO: “Agenda de la Alimentación Urbana”. Disponible en: <http://www.fao.org/urban-food-agenda/es/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

Actualización de las normas canónicas para afrontar los abusos sexuales en la Iglesia Católica (2019-2020)

Raúl Antonio González Osorio^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: raulgonzao@yahoo.com

Recibido: 11 de enero de 2021

Aceptado: 27 de enero de 2021

Resumen:

El trabajo presentado pretende explicar las últimas normativas canónicas que la Iglesia Católica, mediante la Congregación para la Doctrina de la Fe (CDF), ha publicado y que guardan relación con la persecución contra los delitos de abuso sexual dentro de las instituciones que forma parte de esta comunidad de creyentes en un plano universal. Estos documentos que vamos a tratar y comentar fueron publicados entre los años 2019 y 2020 ante la necesidad que tienen las autoridades religiosas de asumir, de un modo práctico y diligente, las actuaciones jurídicas desde el momento que se tenga conocimiento sobre la sospecha de haberse cometido un caso de delito de abuso sexual en el contexto de las instituciones eclesíásticas, para luego realizar las investigaciones procesales canónicas hasta su culminación. No obstante, antes de entrar en ellos, narraré algunos antecedentes y disposiciones canónicas dictadas anteriormente y que permitan conocer la evolución del trabajo y medidas frente a estos delitos en la Iglesia.

Palabras claves: Menores, abusos, delitos sexuales, Iglesia Católica, Santa Sede, delitos reservados, información, autoridades

Summary

This article aims at explaining the latest canonical norms that the Catholic Church, through the Congregation for the Doctrine of the Faith (CDF), has developed in relation with the prosecution of sexual abuse crimes within an institution which conforms a universal community of believers. These documents to be discussed, were published between the years 2019 and 2020 in view of the pressing need for religious authorities to undertake, in a practical and diligent way, effective legal actions from the moment in which they become aware or have any suspicion that a case of sexual abuse has been committed. It then corresponds to proceed with respective canonical procedural investigations until their culmination. However, before entering into this analysis, the article considers the background and previous canonical provisions, which will allow us to consider the evolution of the existing measures against these crimes within the Catholic Church.

^Ψ Religioso de la Orden de San Agustín y presbítero de la Iglesia Católica. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Católica Santa María La Antigua); Diplomado en Consejería en Adicciones (Universidad Católica Santa María La Antigua); Bachiller en Teología (Universidad Pontificia de Salamanca); Declaración Eclesiástica de Competencia Académica por la Conferencia Episcopal Española que lo habilita para ser profesor de Religión y Moral Católica en los centros educativos de España; Licenciado en Derecho Canónico (Universidad Pontificia Comillas). Actualmente desempeña el cargo de Vicario Parroquial de la Parroquia Santa Rita de Casia de la Diócesis de Limón (Costa Rica).

Keywords: Minors, abuse, sexual offenses, Catholic Church, Holy See, reserved offenses, information, authorities.

1. Antecedentes

La sociedad, tanto en el plano internacional como en el plano nacional, ha sido impactada por la información brindada por los distintos medios de comunicación sobre los escándalos de abuso sexual cometido contra menores de edad dentro de las instituciones que pertenecen a la Iglesia Católica¹.

Numerosos superiores y jerarcas de la Iglesia Católica, no han estado exentos de ser denunciados por haber cometido delitos sexuales contra menores de edad; así como también el delito de encubrimiento; por lo cual, han sido juzgados a través de las distintas legislaciones estatales y canónicas. Uno de los jerarcas acusado por delitos sexuales contra menores fue el cardenal australiano, monseñor George Pell², quien ocupó el cargo de Prefecto de la Secretaría de Economía de la Santa Sede (2014 – 2017), siendo el primero en ser nombrado por el papa Francisco³ quien ordenó la apertura de este Dicasterio de la Curia Romana⁴. De igual modo, el cardenal Pell fue nombrado en el Consejo de Cardenales, entidad creada en 2013 con el propósito de aconsejar al Sumo Pontífice en el gobierno de la Iglesia⁵. El cardenal Pell se separó de sus cargos en julio de 2017, después de tener conocimiento sobre las acusaciones en su contra, para defenderse judicialmente ante los tribunales de su natal Australia y, luego de enfrentar un largo proceso, fue absuelto en abril de 2020 por el Tribunal Superior de forma unánime⁶; en los próximos meses podríamos conocer su experiencia en los 404 días que pasó en prisión y que sería presentada en un libro⁷.

Durante el proceso judicial al cardenal Pell, la Santa Sede mostró su disponibilidad para cooperar con las investigaciones penales y de aplicar medidas cautelares con respecto al ejercicio de su

¹ CULLILANE, Susannah: *Cronología: las denuncias de abuso sexual en la Iglesia católica en las últimas décadas*, CNN, 19 de marzo de 2019, <https://cnnespanol.cnn.com/2019/03/19/linea-de-tiempo-las-denuncias-de-abuso-sexual-en-la-iglesia-catolica-en-las-ultimas-decadas/>, consultado el 29 de septiembre de 2020.

² PELL, George Cardinal: <http://www.catholic-hierarchy.org/bishop/bpell.html>, consultado el 29 de septiembre de 2020.

³ Conforme al artículo 5 & 1 de la Constitución Apostólica *Pastor Bonus*, le corresponde al Sumo Pontífice nombrar al Prefecto de un Dicasterio de la Curia Romana por un quinquenio. PAPA JUAN PABLO II, *Constitución Apostólica Pastor bonus*, de 28 de junio de 2002, AAS 80 (1988): 841 – 912, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-80-1988-ocr.pdf>, consultado el 29 de septiembre de 2020; AAS 106 (2014): 741, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2014/acta-settembre2014.pdf>, consultado el 29 de septiembre de 2020. AAS es la sigla de *Acta Apostolicae Sedis* (en español Actas de la Sede Apostólica) que es el boletín oficial donde aparecen los actos jurídicos de la Santa Sede.

⁴ PAPA FRANCISCO, *Motu Proprio Fidelis dispensator et prudens*, de 24 de febrero de 2014, AAS 106 (2014): 164 – 165, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2014/acta-marzo2014.pdf>, consultado el 29 de septiembre de 2020.

⁵ PAPA FRANCISCO, *Chirographum Quo instituitur Consilium Cardinalium ad adiuvandum Romanum Pontificem in Universali Ecclesia gubernanda adque suscipiendum consilium emendationis Constitutionis Apostolicae « Pastor Bonus » de Curia Romana*, de 28 de septiembre de 2013, AAS 105 (2013): 875 – 876, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2013/acta-ottobre2013.pdf>, consultado el 1 de octubre de 2020.

⁶ MENOR, Darío, *El cardenal Pell regresa al Vaticano para recoger su vivienda tras ser absuelto de su condena por pederastia*, Vida Nueva Digital, de 28 de septiembre de 2020, <https://www.vidanuevadigital.com/2020/09/28/el-cardenal-pell-regresa-al-vaticano-para-recoger-su-vivienda-tras-ser-absuelto-de-su-condena-por-pederastia/>, consultado el 1 de octubre de 2020.

⁷ *Las memorias de Pell en prisión: el cardenal publicará un libro sobre sus 404 días en la cárcel*, Vida Nueva Digital, de 22 de junio de 2020, <https://www.vidanuevadigital.com/2020/06/22/las-memorias-de-pell-en-prision-el-cardenal-publicara-un-libro-sobre-sus-404-dias-en-la-carcel/>, consultado el 1 de octubre de 2020.

ministerio sacerdotal⁸. La Santa Sede cesó al cardenal Pell en sus cargos como miembro del Consejo de Cardenales⁹ y prefecto de la Secretaría de Economía de la Santa Sede¹⁰. La Santa Sede, por conducto de la Congregación para la Doctrina de la Fe, había iniciado un proceso canónico contra el cardenal Pell luego de conocerse la condena que había sido dictada en su contra en primera instancia por los tribunales australianos, pero al anularse la condena en el Tribunal Supremo, daría un nuevo rumbo en las investigaciones en el Dicasterio competente¹¹.

Otro caso de alto perfil en la Iglesia Católica fue el de Józef Wesolowski¹² (1948 – 2015), quien ocupaba los cargos de Nuncio Apostólico en República Dominicana y Delegado Apostólico en Puerto Rico (2008 – 2013)¹³. El ex prelado fue acusado ante la Santa Sede y ante las autoridades judiciales de República Dominicana, por abusos sexuales contra menores de edad. A su vez, por haberse desempeñado como funcionario diplomático, fue juzgado en la Congregación para la Doctrina de la Fe por cinco delitos relacionados con la posesión de material pornográfico y el abuso de menores¹⁴, fue expulsado del estado clerical y estuvo bajo arresto domiciliario en el Colegio de Penitenciarios mientras duraba el proceso judicial hasta el día de su fallecimiento¹⁵.

Recientemente la Secretaría de Estado de la Santa Sede publicó el denominado *Informe McCarrick* como un compromiso del Papa Francisco de publicar las acciones legales y el resultado de las investigaciones judiciales en relación y contra el ex cardenal Theodore McCarrick. El informe recoge también todas las acciones legales que se realizaron en los pontificados de Juan Pablo II, Benedicto XVI y Francisco. Desafortunadamente no se presentaron denuncias, hasta el año 2017, que hicieran posible actuar con una mayor rigurosidad. A raíz de este documento, la Iglesia ha aprendido una gran lección para evitar la impunidad en los casos sospechosos de delitos sexuales¹⁶.

Durante las últimas décadas, a raíz de los escándalos en distintos países, se han ido elaborando informes por medio de las conferencias episcopales, pero también se consideró estudiar los trabajos sistemáticos que han realizado las organizaciones nacionales e internacionales sobre esta

⁸ YESTROZA, Patricia, *El Papa confirma al card. Pell la prohibición del ejercicio público del ministerio*, Vatican News, de 26 de febrero de 2019, <https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2019-02/abusos-cardenal-george-pell-condenado.html>, consultado el 1 de octubre de 2020.

⁹ CRUZ, Rubén, *El Papa jubila a Pell, Errazuriz y Monsengwo del C – 9*, Vida Nueva Digital, de 12 de diciembre de 2018, <https://www.vidanuevadigital.com/2018/12/12/el-papa-jubila-a-pell-errazuriz-y-monsengwo-del-c-9/>, consultado el 1 de octubre de 2020.

¹⁰ *El encarcelado cardenal George Pell ya no es ministro de Economía del Vaticano*, Vida Nueva Digital, de 27 de febrero de 2019, <https://www.vidanuevadigital.com/2019/02/27/el-encarcelado-cardenal-george-pell-ya-no-es-el-ministro-de-economia-del-vaticano/>, consultado el 1 de octubre de 2020.

¹¹ BOO, Juan Vicente, *El Tribunal Supremo de Australia absuelve al cardenal Pell y le pone en libertad*, ABC Sociedad, de 7 de abril de 2020, https://www.abc.es/sociedad/abci-cardenal-pell-queda-libertad-tras-revertirse-condena-pederastia-202004071049_noticia.html, consultado el 2 de octubre de 2020.

¹² *Józef Wesolowski*, <http://www.catholic-hierarchy.org/bishop/bweso.html>, consultado el 2 de octubre de 2020.

¹³ AAS (2008): 117, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2008/febbraio%202008.pdf>, consultado el 2 de octubre de 2020.

¹⁴ *Aplazado juicio por pederastia contra ex nuncio en Rep. Dominicana: no se presenta por enfermedad*, Rome Reports, de 11 de julio de 2015, <https://www.romereports.com/2015/07/11/aplazado-juicio-por-pederastia-contra-ex-nuncio-en-rep-dominicana-no-se-presenta-por-enfermedad/>, consultado el 2 de octubre de 2020.

¹⁵ *Fallece el ex nuncio que estaba siendo procesado por abusar de menores*, Rome Reports, de 28 de agosto de 2015, <https://www.romereports.com/2015/08/28/fallece-el-ex-nuncio-que-estaba-siendo-procesado-por-abusar-de-menores/>, consultado el 2 de octubre de 2020.

¹⁶ TORNIELLI, Andrea: *El Informe McCarrick, una dolorosa página de la cual la Iglesia aprende*, Vatican News, de 10 de noviembre de 2020, <https://www.vaticannews.va/es/vaticano/news/2020-11/el-informe-mccarrick-una-dolorosa-pagina-iglesia-aprende.html>, consultado el 6 de enero de 2021.

problemática que es global. Al respecto, el papa Francisco en un discurso ante los obispos en el Encuentro “La protección de los menores en la Iglesia” manifestó lo siguiente¹⁷:

“Nuestro trabajo nos ha llevado a reconocer, una vez más, que la gravedad de la plaga de los abusos sexuales a menores es por desgracia un fenómeno históricamente difuso en todas las culturas y sociedades. Solo de manera relativamente reciente ha sido objeto de estudios sistemáticos, gracias a un cambio de sensibilidad de la opinión pública sobre un problema que antes se consideraba un tabú, es decir, que todos sabían de su existencia, pero del que nadie hablaba. Esto también me trae a la mente la cruel práctica religiosa, difundida en el pasado en algunas culturas, de ofrecer seres humanos —frecuentemente niños— como sacrificio en los ritos paganos. Sin embargo, todavía en la actualidad las estadísticas disponibles sobre los abusos sexuales a menores, publicadas por varias organizaciones y organismos nacionales e internacionales (OMS, Unicef, Interpol, Europol y otros), no muestran la verdadera entidad del fenómeno, con frecuencia subestimado, principalmente porque muchos casos de abusos sexuales a menores no son denunciados, en particular aquellos numerosísimos que se cometen en el ámbito familiar”.

Por otra parte, no se puede dejar de mencionar los casos de encubrimiento de estos delitos sexuales contra menores de edad, y la “cultura del silencio” en las instituciones católicas que han imperado e impedido el procedimiento jurídico requerido. Es lamentable, también, que numerosos casos que se pudieron investigar hayan quedado en la impunidad por el hecho de prescribir de conformidad con las legislaciones civiles y penales, e incluso en la legislación canónica.

El papa Francisco durante el Encuentro “La protección de los menores en la Iglesia” se hizo eco también de esta “cultura del silencio”, que ha provocado que muchos casos quedasen impunes¹⁸:

“De hecho, muy raramente las víctimas confían y buscan ayuda. Detrás de esta reticencia puede estar la vergüenza, la confusión, el miedo a la venganza, los sentimientos de culpa, la desconfianza en las instituciones, los condicionamientos culturales y sociales, pero también la desinformación sobre los servicios y las estructuras que pueden ayudar. Desgraciadamente, la angustia lleva a la amargura, incluso al suicidio, o a veces a vengarse haciendo lo mismo. Lo único cierto es que millones de niños del mundo son víctimas de la explotación y de abusos sexuales”.

Estos acontecimientos conmocionaron a los que profesan la fe católica como a los que no están bautizados en ella, por ser la Iglesia Católica una referencia en temas de moralidad pública y que ahora contraste su credibilidad ética. Esta situación provoca un impacto teológico, porque “toca el núcleo principal de su misión: anunciar el Evangelio a los pequeños y protegerlos de los lobos voraces”¹⁹.

El Sumo Pontífice no ha dejado de advertir la necesidad de entender que este fenómeno va ligado al poder, considerando que “estos abusos son siempre la consecuencia del abuso de poder, aprovechando una posición de inferioridad del indefenso abusado que permite la manipulación de su conciencia y de su fragilidad psicológica y física”. Por eso, el Papa busca resaltar las otras formas de abuso de poder sobre la niñez que cobra una cantidad de 85 millones de víctimas: niños soldados, menores prostituidos, niños malnutridos, niños secuestrados y víctimas del comercio de órganos humanos, niños esclavos, niños víctimas de guerras, niños refugiados, niños abortados, etc.²⁰.

¹⁷ *Discurso del Santo Padre Francisco al final de la concelebración eucarística en el Encuentro “La protección de los menores en la Iglesia”, de 24 de febrero de 2019, http://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2019/february/documents/papa-francesco_20190224_incontro-protezioneminori-chiusura.html, consultado el 3 de octubre de 2020.*

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

En Panamá tampoco hemos escapado de esa mala experiencia escandalosa dentro de las instituciones católicas en referencia a los delitos sexuales contra los menores de edad. Estos casos, al momento de conocerse, se han investigado conforme a las leyes panameñas y a la legislación canónica²¹. Esta situación explica que esta plaga es universal y que confirma su gravedad en nuestras sociedades y que no disminuye en la Iglesia²², pero cualquier daño ocasionado contra los menores de edad en cualquier escenario genera malestar y repudio entre los ciudadanos²³. Por otra parte, esta gravedad toma conciencia cuando en Panamá se han presentado iniciativas legislativas para perseguir esta problemática que vulnera los derechos de los menores y protegerlos²⁴ en todos los escenarios de nuestra sociedad.

²¹ JIMÉNEZ, Thaylin, *Ulloa defendió la Iglesia y pidió perdón*, Metro Libre, de 2 de octubre de 2019, <https://www.metrolibre.com/nacionales/149606-ulloa-defendi%C3%B3-la-iglesia-y-pidi%C3%B3-perd%C3%B3n.html>, consultado el 13 de octubre de 2020.

²² *Líneas-Guía para los casos de abuso sexual a menores y adultos vulnerables por parte del clero y consagrados*, Comunicado de la Conferencia Episcopal de Costa Rica, de 16 de diciembre de 2019, <https://iglesiacr.org/conaprome/>, consultado el 13 de octubre de 2020.

²³ ROJAS L., Keila E., *Capturan a líder de secta religiosa en la comarca Ngäbe Buglé*, La Estrella de Panamá, de 9 de septiembre de 2020, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200909/capturan-lider-secta-religiosa-comarca-ngaebe-bugle>, consultado el 13 de octubre de 2020; RODRÍGUEZ P., MIRTA, *Investigación a Senniáf y albergues revela “omisiones” y “falsedades” en funciones*, La Estrella de Panamá, de 8 de septiembre de 2020, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200908/investigacion-senniáf-albergues-revela-omisiones>, consultado el 13 de octubre de 2020.

²⁴ Ley 155: *De la protección a la primera infancia y promoción del desarrollo infantil primario*, https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_155.pdf, consultado el 26 de octubre de 2020 (sancionado por el Presidente de la República al momento de redactarse el presente artículo y sin promulgación en Gaceta Oficial); Proyecto de Ley 250: *Que crea el sistema de alerta ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad*, presentado por Participación Ciudadana y prohijada el 20 de febrero de 2020, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_250.pdf, consultado el 13 de octubre de 2020 (Objetado por el Órgano Ejecutivo); Proyecto de Ley 121: *Que crea y regula el sistema de acogimiento como medida de protección de carácter temporal para los niños, niñas y adolescentes privados del cuidado parental*, presentado el 12 de septiembre de 2019 por la diputada Zulay Rodríguez, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_121.pdf, consultado el 13 de octubre de 2020 (pendiente de II Debate en la Asamblea Nacional); Proyecto de Ley 91: *Que establece la imprescriptibilidad de los delitos contra la libertad e integridad sexual cuando la víctima sea menor de edad*, presentado el 19 de agosto de 2019 por el diputado Gabriel Silva, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_091.pdf, consultado el 13 de octubre de 2020 (pendiente de II Debate en la Asamblea Nacional); Proyecto de Ley 191: *Por el cual se modifica el artículo 121 del Código Penal, 116 del Código Procesal Penal, y se dictan otras disposiciones*, presentado el 12 de agosto de 2019 por los diputados Zulay Rodríguez, Eugenio Bernal, Itzi Atencio y Alina González, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_191.pdf, consultado el 13 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Anteproyecto de Ley 163: *Que adiciona artículos al Título VIII del Código Penal, que estipula como delitos el acoso cibernético (ciberacoso), la suplantación de identidades, difusión deliberada de información no deseada, el ciber bullying entre otros delitos cibernéticos*, presentado el 30 de septiembre de 2020 por el diputado Gonzalo González, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_A_163.pdf, consultado el 13 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Anteproyecto de Ley 144: *Que adiciona el numeral 28 al artículo 4 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer*, presentado el 22 de septiembre de 2020 por la diputada suplente Ana Delgado, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_A_144.pdf, consultado el 14 de octubre de 2020 (etapa preliminar); Anteproyecto de Ley 137: *Que adiciona disposiciones al Código Penal, relacionadas con circunstancias agravantes comunes*, presentado el 16 de septiembre de 2020 por la diputada Mayín Correa, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_A_137.pdf, consultado el 14 de octubre de 2020 (etapa preliminar); Proyecto de Ley 441: *Que adiciona un artículo al Código Penal relativo a la salvaguarda de los menores de edad en estado de vulneración y dicta otras disposiciones*, presentado el 10 de septiembre de 2020 por los diputados Crispiano Adames y Fátima Agrazal,

La Iglesia Católica regula esta temática a través de diversos cuerpos legislativos regidos por el Código de Derecho Canónico (CIC),²⁵ promulgado tras la publicación de la Constitución

https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_441.pdf, consultado el 14 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Anteproyecto de Ley 132: *Que modifica el artículo 178 del Código Penal*, presentado por la diputada suplente Yahaira Peren y diputado Juan Diego Vásquez, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_A_132.pdf, consultado el 14 de octubre de 2020 (etapa preliminar); Anteproyecto de Ley 65: *Por medio del cual se crea el programa "Mi Resguardo" para protección de niñas víctimas de abuso sexual*, presentado el 3 de agosto de 2020 por la diputada Cenobia Vargas, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_A_065.pdf, consultado el 14 de octubre de 2020 (etapa preliminar); Proyecto de Ley 410: *Que adiciona un artículo al Código Penal para sancionar los actos de hostigamiento y acoso a las personas con discapacidad*, presentado el 20 de julio de 2020 por el diputado Fernando Arce, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_410.pdf, consultado el 14 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Proyecto de Ley 409: *Por medio del cual se adiciona al artículo 184 del Código Penal el delito de acoso a menores a través de las redes sociales*, presentado el 15 de julio de 2020 por los diputados Fátima Agrazal, Leopoldo Benedetti, Itzi Atencio y Raúl Fernández, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_409.pdf, consultado el 14 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Proyecto de Ley 248: *Que modifica el artículo 220 del Código Procesal*, presentado el 10 de febrero de 2020 por la diputada Ana Rosas, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_248.pdf, consultado el 20 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Proyectos de Ley 193 y 223: *Por la cual se adiciona el artículo 14 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013 "Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reformas el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer", y el artículo 12 de la Ley 7 de 14 de febrero de 2018, "Que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones*, presentado el 2 de octubre de 2019 por la diputada Corina Cano, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_223.pdf, consultado el 20 de octubre de 2020 (pendiente de Segundo Debate); Proyecto de Ley 238: *Que modifica el Código Penal*, presentado el 28 de enero de 2020 por la diputada Zulay Rodríguez, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_238.pdf, consultado el 20 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Proyecto de Ley 175: *Que establece el servicio de Seguridad Penitenciaria, como un componente especializado de la Fuerza Pública, adscrito al Ministerio de Seguridad Pública, se modifica la Ley 55 de 2003, la Ley 42 de 2016 y se dictan otras disposiciones*, presentado el 13 de enero de 2020 por el entonces Ministro de Seguridad Pública Rolado Mirones, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_175.pdf, consultado el 20 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Proyecto de Ley 222: *Que reforma el Código Penal y dicta otras disposiciones*, presentado el 12 de agosto de 2019 por la diputada Zulay Rodríguez, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_222.pdf, consultado el 20 de octubre de 2020 (pendiente de Segundo Debate); Proyecto de Ley 51: *Que crea el Sistema Nacional de Registro y Consulta Oficial de Agresores Sexuales de Menores de Edad*, presentado el 5 de agosto de 2019 por la diputada Zulay Rodríguez, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_051.pdf, consultado el 20 de octubre de 2020 (pendiente de Segundo Debate); Proyecto de Ley 140: *Que modifica artículos de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta Código Procesal Penal de la República de Panamá y otras disposiciones*, presentado el 30 de julio de 2019 por los diputados Zulay Rodríguez, Bernardino González, Juan Diego Vásquez, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_140.pdf, consultado el 26 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Proyecto de Ley 58: *Que instituye, crea o establece el Programa Nacional de Orientación y Protección contra los Delitos Sexuales*, presentado el 18 de julio de 2019 por la diputada Zulay Rodríguez, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_058.pdf, consultado el 27 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate); Proyecto de Ley 14: *Que crea la Red Nacional de Albergues*, presentado el 15 de julio de 2019 por los diputados Corina Cano, Miguel Fanovich, Manolo Ruíz, Francisco Alemán, Tito Rodríguez, https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_P_014.pdf, consultado el 27 de octubre de 2020 (pendiente de Primer Debate).

²⁵ PAPA JUAN PABLO II, *Codex Iuris Canonici*, de 25 de enero de 1983, AAS 75 II (1983): 1 – 315, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-75-1983-II-ocr.pdf>, consultado el 25 de octubre de 2020

apostólica *Sacrae disciplinae leges* en 1983²⁶ y la promulgación del Código de cánones de las Iglesias orientales (*CCEO*)²⁷ a través de la Constitución apostólica *Sacri canones*²⁸ en 1990. Ambos documentos cuentan con el auxilio de la Constitución Apostólica *Pastor bonus* de 1988²⁹ que regula los dicasterios de la Curia Romana, aunque se espera una nueva reforma y un nuevo documento para regirlos³⁰.

En los textos del *CIC* y *CCEO* están tipificadas las conductas de delitos sexuales cometidos por clérigos, pero por motivos culturales y por el hecho de que los católicos panameños en su gran mayoría son fieles de rito latino (romano), nos enfocaremos más por los cánones del *CIC* que rigen a estos feligreses.

Específicamente el canon (c.) 1395 &2, tipifica el delito sexual del clérigo cuando comete el pecado contra el sexto mandamiento del Decálogo (o cometer actos impuros) por las siguientes modalidades: violencia o amenazas, o públicamente o con un menor de edad que no haya cumplido dieciocho años³¹. La pena preceptiva que se establece debe ser justa, es decir, una pena indeterminante, y si el caso lo requiera por su gravedad, la no exclusión del estado clerical. Pero, notamos en el texto que al único que se sanciona es al fiel católico que ha recibido las órdenes clericales: diaconal, presbiteral y episcopal. De modo tal, que este canon no se aplica cuando algún abuso sexual dentro de las instituciones de la Iglesia católica haya sido cometido por un miembro de un Instituto de Vida Consagrada y Sociedades de Vida Apostólica (IVCSVA), no clérigo o algún otro laico que se vea implicado en estos casos. En el caso de algún miembro de IVCSVA, sea clérigo o no, después de terminar un proceso judicial, debe ser expulsado del instituto, a no ser que su Superior juzgue que “no sea absolutamente necesaria y que la enmienda de su súbdito, la restitución de la justicia y la reparación del escándalo puede satisfacerse de otro modo” (c. 695&1). Independientemente de que el sujeto que cometa un delito sexual dentro de las instituciones eclesiales sea clérigo o no, a la Iglesia le asiste un derecho nativo y propio a castigar con sanciones penales a los fieles que cometen delitos (c. 1311).

En las dos primeras décadas del presente siglo, la Santa Sede, tras la ola de denuncias por abuso sexual y encubrimiento, presentadas contra instituciones eclesásticas, ya sea: diócesis, IVCSVA, orfanatos, parroquias, centros escolares, o seminarios menores, ha tomado la iniciativa de promulgar normativas y de aplicar acciones con el propósito de contar con la mayor disponibilidad de recursos jurídicos para perseguir este flagelo que afecta la dignidad humana de los menores de edad y los equiparados a ellos.

Entre las iniciativas legislativas que ha tenido la Santa Sede durante estas dos décadas para perseguir los delitos sexuales contra menores de edad y equiparados a ellos, tenemos las siguientes:

- Motu proprio *Sacramentorum sanctitatis* tutela de 2001 y sus modificaciones de 2010.

²⁶ Idem., *Constitutio apostolica Sacrae disciplinae leges*, AAS 75 II (1983): vii – xxx, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-75-1983-II-ocr.pdf>, consultado el 25 de octubre de 2020.

²⁷ Idem., *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, de 18 de octubre de 1990, AAS 82 (1990): 1045 – 1363, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-82-1990-ocr.pdf>, consultado el 25 de octubre de 2020.

²⁸ Idem., *Constitutio apostolica Sacri Canones*, AAS 82 (1990): 1033 – 1044, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-82-1990-ocr.pdf>, consultado el 25 de octubre de 2020.

²⁹ Idem., *Constitutio apostolica de Romana Curia Pastor bonus*, de 28 de junio de 1988, AAS 80 (1988): 841 – 912, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-80-1988-ocr.pdf>, consultado el 25 de octubre de 2020.

³⁰ *Papa Francisco tras la reunión del C 6: “La Reforma ya está en marcha”*, Vatican News, de 13 de octubre de 2020, <https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2020-10/papa-reunion-c6-reforma-marcha.html>, consultado el 25 de octubre de 2020.

³¹ En el texto de 1983 la edad establecida fue de dieciséis años, con el Motu Proprio *Sacramentorum sanctitatis* tutela de 2001 se elevó a la edad de dieciocho años.

- Motu proprio *Vox estis lux mundi* de 2019.

En los siguientes puntos explicaré con más detalles estas normativas canónicas.

2. Motu proprio *Sacramentorum sanctitatis tutela* de 2001 y sus modificaciones de 2010.

Para explicar mejor este motu proprio, procederé a realizarlo separadamente entre las disposiciones esenciales dictadas en 2001 en primer lugar y, en segundo lugar, las que fueron promulgadas en 2010 para una mayor comprensión.

2.1. Motu proprio *Sacramentorum sanctitatis tutela (SST)*, sobre las normas acerca de los delitos más graves reservados a la Congregación para la Doctrina de la Fe (30 de abril de 2001)³².

Esta normativa detalla los delitos que pasan a ser competencia exclusiva de la Congregación para la Doctrina de la Fe, pero enfocado en este trabajo investigativo haré referencia al tema del abuso sexual de menores. El artículo 4 &1 del *SST* eleva a dieciocho años la edad de la víctima cuando el delito contra el sexto mandamiento del Decálogo sea cometido por un clérigo. Como vemos, mantiene el mismo tipo penal del c. 1395 &2. En este documento, tras una carta del entonces Prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe (CDF), Cardenal Joseph Ratzinger (Benedicto XVI), el delito contra el sexto mandamiento del Decálogo cometido por un clérigo con un menor de dieciocho años fue calificado como un delito contra las costumbres. Al determinarse de este modo, el delito contra el sexto mandamiento del Decálogo quedó en competencia exclusiva para juzgarse por el Tribunal Apostólico de la CDF, conforme al artículo 52 de la Constitución apostólica *Pastor bonus*³³. De este modo, se resolvería las funciones que le corresponden porque anteriormente no estaban clarificadas. Este documento también manifiesta que la acción criminal contra este delito prescribe a los diez años que empieza a contar desde que el menor cumple los dieciocho años, esto es una de las excepciones de prescripción que el *CIC* establece conforme al c. 1362&1.1, por ser la acción judicial reservada a la CDF a partir de la promulgación de este texto, anteriormente prescribía a los cinco años (c.1362&1.2) cuando no estaban especificadas sus funciones. Por otro lado, se estableció el modo de proceder, desde el momento en el que un jerarca u Ordinario tenga noticia, al menos verosímil, sobre este delito hasta el momento de apelar ante el mismo Tribunal Supremo de la CDF. A su vez, menciona los tipos de oficiales que deben actuar en estos procesos que desempeñarían válidamente los sacerdotes, al igual, que este tipo de causas estaban sometidas a secreto pontificio³⁴.

Una crítica que recibió la publicación de este documento fue que los documentos solo fueron dados a conocer a los obispos y ordinarios pero que posteriormente aparecieron en distintas publicaciones³⁵.

Al poco tiempo, esta norma tuvo sus primeras modificaciones. La primera fue hecha el 7 de noviembre de 2002 por la cual se concedía la facultad de poder derogar, a petición de los

³² PAPA JUAN PABLO II, *Motu proprio Sacramentorum Sanctitatis Tutela, quibus Normae de gravioribus delictis Congregationi pro Doctrina Fidei reservatis promulgantur*, de 30 de abril de 2001, AAS 93 (2001): 737 – 739, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-93-2001-ocr.pdf>, consultado el 26 de octubre de 2020.

³³ Idem., *Constitutio apostolica de Romana Curia Pastor bonus*, [Ver cita 3].

³⁴ CARD. RATZINGER, Joseph, *Carta a los obispos de la Iglesia Católica y a otros ordinarios y jefes sobre los delitos más graves reservados a la Congregación para la Doctrina de la Fe*, de 18 de mayo de 2001, AAS 93 (2001): 785 – 788, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-93-2001-ocr.pdf>, consultado el 2 de noviembre de 2020.

³⁵ SÁNCHEZ-GIRÓN RENEDO, José Luis SJ (2010): “*Delitos contemplados en las Normas de Gravioribus Delictis del año 2010*” *Estudios Eclesiásticos* 85, 731 – 767.

obispos, la prescripción establecida en diez años para los *delicta graviora*, a contarse desde que la víctima cumpliera los dieciocho años, si el delito consistía en un abuso. Otras modificaciones se hicieron en 2003 cuando el cardenal Joseph Ratzinger, como prefecto de la CDF, obtuvo del papa Juan Pablo II algunas prerrogativas para tener mayor flexibilidad como la aplicación del proceso penal administrativo y la petición de la dimisión *ex officio* en los casos más graves. Estas fueron confirmadas el 6 de mayo de 2005³⁶, por el entonces papa Benedicto XVI. El canonista penal de la Universidad Pontificia de la Santa Cruz, Davide Cito, dejó entrever la duda sobre la oficialidad de estas modificaciones.

Esta normativa fue auxiliada por la “Guía para comprender los procedimientos fundamentales de la CDF cuando se trata de abusos sexuales” con el propósito de que fuera útil, pedagógicamente, para los feligreses. Esta guía dejó entrever la necesidad de actualizar el Motu Proprio SST “a la luz de las facultades especiales concedidas a la CDF por los papas Juan Pablo II y Benedicto XVI”³⁷, actualización que se realizó en las modificaciones del año 2010 y que mencionaré en el siguiente punto.

2.2. Normas sobre los delitos reservados a la Congregación para la Doctrina de la Fe, o Normas sobre los delitos contra la fe y también de los delitos más graves (21 de mayo de 2010)³⁸.

Son modificaciones hechas motu proprio al *Sacramentorum Sanctitatis Tutela (SST)*. Se publicaron simultáneamente cuatro documentos no jurídicos que sirven como herramientas para la buena comprensión de las modificaciones hechas, a saber: Las normas del Motu Proprio SST (2001): Introducción histórica³⁹; Carta a los Obispos de la Iglesia Católica y a los Ordinarios y Jerarcas interesados acerca de las modificaciones introducidas en la Carta Apostólica en forma de “motu proprio STT”⁴⁰; la Breve relación sobre las modificaciones introducidas en las *Normae de gravioribus delictis* reservados a la CDF⁴¹; y una Nota⁴² del padre Federico Lombardi, quien desempeñaba el cargo de portavoz del Vaticano.

Una novedad jurídica que presentó este texto fue que la misma CDF hizo uso de las facultades especiales que recibió por el papa san Juan Pablo II y confirmadas por el papa Benedicto XVI el 6 de mayo de 2005 para promulgar estas modificaciones con el propósito de explicar y clarificar dudas⁴³; a diferencia del texto original de SST de 2001 que fue promulgada por el mismo Santo Padre Juan Pablo II.

Un giro que dio esta publicación fue que se dio a conocer a la opinión pública para conocer de cerca la información detallada sobre su problemática y su texto apareció en siete idiomas

³⁶ CITO, Davide (2010): “Las nuevas normas sobre los “delicta graviora”, Ius Canonicum 50: 643 – 658.

³⁷ Guía para comprender los procedimientos fundamentales de la CDF cuando se trata de abusos sexuales, http://www.vatican.va/resources/resources_guide-CDF-procedures_sp.html, consultado el 5 de noviembre de 2020.

³⁸ CARD. LEVADA, Gulielmus, *Normae de gravioribus delictis*, de 21 de mayo de 2010, AAS 102 (2010): 419 – 430, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2010/luglio%202010.pdf>, consultado el 3 de noviembre de 2020

³⁹ Congregatio pro Doctrina Fidei, *Introductio historica ad normas in M.P. datas STT*, Communicationes 42 (2010): 349 – 353.

⁴⁰ CAR. LEVADA, William, *Lettera ai Vescovi della Chiesa Cattolica e agli altri Ordinari e Gerarchi interessati circa le modifiche introdotte nelle Normae de gravioribus delictis*, de 21 de mayo de 2010, AAS 102 (2010): 431, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2010/luglio%202010.pdf>, consultado el 4 de noviembre de 2020.

⁴¹ Idem, *Breve relazione circa le modifiche introdotte nelle Normae de gravioribus delictis riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede*, de 21 de mayo de 2010, AAS 102 (2010): 432 – 434 [ver cita digital anterior].

⁴² LOMBARDI, Federico, *El significado de la publicación de las nuevas Normas sobre los delitos más graves*, de 21 de mayo de 2010, http://www.vatican.va/resources/resources_lombardi-nota-norme_sp.html, consultado el 4 de noviembre de 2020.

⁴³ CITO, Davide (2010): “Las nuevas normas sobre los “delicta graviora”, Ius Canonicum 50: 643 – 658.

inicialmente. Su publicidad fue una respuesta a la gran atención pública o mediática “sobre las normas y procedimientos aplicados por la Iglesia para el juicio y el castigo”⁴⁴.

En su parte de las normas sustanciales que trata el texto jurídico, el Romano Pontífice en su artículo 1 &2 otorga a la CDF el derecho de juzgar a los cardenales, patriarcas, legados de la Sede Apostólica, obispos, Abad primado, Abad superior de una Congregación Monástica y al Superior General de los Institutos religiosos de derecho pontificio y, diócesis o personas eclesiásticas, tanto físicas como jurídicas que no tienen Superior por debajo del papa, cuando algunos de estos cometan un delito contra la fe, la celebración de los sacramentos, y en el tema de investigación, contra la moral.

En el artículo 6 &1 califica como delitos contra la moral, dos conductas reservadas a la CDF. Además, mantiene como tal el que va contra el sexto mandamiento del Decálogo cometido por un clérigo con un menor de dieciocho años y lo equipara a la persona que habitualmente tiene un uso imperfecto de razón; un hecho delictivo que tipifica es la “adquisición, retención o divulgación, con un fin libidinoso, de imágenes pornográficas de menores, de edad inferior a los catorce años por parte de un clérigo en cualquier forma y con cualquier instrumento”, aunque ya la CDF había considerado que entraba en la hipótesis de *delictum cum minore*⁴⁵.

En cuanto la sanción penal, el artículo 6 &2 establece que el clérigo que incurra en ese delito se castigue preceptivamente según la gravedad del crimen, sin excluir la dimisión o deposición. Para el canonista jesuita Sánchez-Girón, la pena viene siendo la misma que la del canon 1395 &2, excepto la deposición que no la establece; cuando el hecho delictivo es grave tendría que castigarse con la expulsión del estado clerical y que la deposición “tendría como efecto la privación de todo oficio que se tenga además de la inhabilitación para obtener ningún otro, y lo mismo por lo que toca a cualquier dignidad, beneficio, pensión o cargo”⁴⁶.

Hay que recordar que al sujeto que se persigue en este delito es al fiel cristiano que ha recibido el orden clerical y, por lo tanto, no se excluiría que fuese privado del cargo de párroco, obispo, o cualquier otro oficio eclesiástico que desempeñe.

Otra novedad que presenta estas modificaciones en su artículo 7, es elevar el plazo de prescripción a veinte años para los casos reservados a la CDF, aunque se mantiene el derecho de este Dicasterio de derogarlo para iniciar la acción criminal. En el caso de delitos sexuales con menores, el plazo de prescripción comienza a correr desde el día que cumple dieciocho años.

En la parte procesal del documento se han presentado otras modificaciones a saber:

- Se concede la facultad al Tribunal sustanciador de dispensar a los abogados y procuradores el requisito de ejercer el sacerdocio y doctorado en derecho canónico (art. 15);
- las labores preliminares puede ser realizadas por la CDF (art. 17);
- la facultad de sanar los actos procesales en tribunales inferiores, salvo el derecho de defensa del imputado (art. 18);
- la posibilidad de que el Presidente de turno del Tribunal a instancia del Promotor de Justicia de decretar algunas medidas cautelares que establece el canon 1722 durante la fase de investigación previa (art. 19);
- que la CDF por oficio, o a instancia de u Ordinario o Jerarca, decidir que se proceda por medio de decreto extrajudicial lo que establece el canon 1720 para iniciar la fase procesal (art. 21 &2.1.);

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Ver cita 35.

- la CDF tendría la facultad de presentar directamente al papa los casos gravísimos en vista de la dimisión del estado clerical o a la deposición junto con la dispensa del celibato, salvando el derecho del imputado a su defensa y que se haya manifestado la comisión del delito (art. 21 & 2.2.);
- se garantiza al imputado su derecho de defensa frente al acto administrativo que dicte la CDF para que pueda presentar su recurso en un plazo de sesenta días a la misma Congregación, excluyendo lo que establece el art. 123 de la Constitución apostólica *Pastor bonus*.

Lo cierto es que este Motu Proprio buscó clarificar los procedimientos y de implicar un trabajo de mutua colaboración entre Ordinarios y Jerarcas con la CDF⁴⁷. Por otro lado, surgió del deseo de una emergencia jurídico-penal que se evidenciaba en la Iglesia y que permitiese una mayor preparación para tutelar el bien común de los fieles⁴⁸.

La CDF presentó en mayo de 2011 una Carta Circular titulada “Subsidio para las Conferencias Episcopales en la preparación de Líneas Guía para tratar los casos de abuso sexual de menores por parte del clero”⁴⁹ junto con una Carta del Prefecto de la CDF, cardenal William Levada, en el que manifiesta lo siguiente en pocas palabras: la conveniencia de redactar sus propias líneas guía de acción y que los superiores mayores de los Institutos de Vida Consagrada y Sociedades de Vida Apostólica (IVCSVA) presentes en el territorio elaborasen las suyas, el plazo para que las conferencias enviasen un ejemplar a la CDF hasta culminar el mes de mayo de 2012 y, la disponibilidad del Dicasterio para clarificar o asistir en la redacción de las mismas⁵⁰.

Con ambos textos, aparte de explicar el procedimiento jurídico canónico, se va centrando en la necesidad de establecer estrategias de acompañamiento espiritual y psicológico con las víctimas y también con el clérigo victimario, de colaborar judicialmente con las autoridades civiles y de incluir en los lineamientos las disposiciones legales que persiguen estos delitos, igualmente cuando se trata de feligreses que no han recibido el orden clerical y que han cooperado en las estructuras eclesíásticas.

En el plano local, la Conferencia Episcopal Panameña (CEP), atendiendo a la Carta Circular de la CDF de 2011, publicó el 7 de junio de 2016 su Línea Guía titulada “Protegiendo nuestros tesoros”⁵¹ en el que contiene algunos párrafos introductorios que justifica su elaboración, el mecanismo de actuación cuando se presenta un supuesto delito, y a nivel diocesano, el nombramiento de un sacerdote para recibir las denuncias y la conformación de un equipo interdisciplinario para atender las víctimas y a los acusados, y que se dedique a la campaña de prevención de estos delitos.

2.3. Reforma de 2019

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Ver cita 43.

⁴⁹ CARD. LEVADA, William, *Lettera Circolare per aiutare le Conferenze Episcopali nel preparare Linee guida per il trattamento dei casi di abuso sessuale nei confronti di minori da parte di chierici*, de 3 de mayo de 2011, AAS 103 (2011): 406 – 412, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2011/giugno%202011.pdf>, consultado el 8 de noviembre de 2020.

⁵⁰ Idem, *Carta del Cardenal William Levada para la presentación de la Circular a las Conferencias Episcopales sobre las líneas guía para los casos de abusos sexuales de menores por parte del clero*, de 3 de mayo de 2011, http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20110503_levada-abuso-minori_sp.html, consultado el 8 de noviembre de 2020.

⁵¹ Conferencia Episcopal Panameña, *Protegiendo nuestros tesoros*, de 7 de junio de 2016, <https://iglesia.org.pa/2016/06/07/protegiendo-nuestros-tesoros/#>, consultado el 8 de noviembre de 2020.

En diciembre de 2019 se promulgó un Rescripto para modificar algunos artículos de SST, los cambios fueron los siguientes⁵²:

- Se aumenta la edad de la víctima a 18 años en el delito contemplado en el artículo 6 & 1, 2º que trata sobre la utilización de imágenes pornográficas, a su vez, será un caso reservado a la CDF si el supuesto victimario es un clérigo. Antes de esta modificación, el caso era reservado a la CDF si la víctima era un menor de 14 años, pero el hecho no dejaba de ser un delito cuando ocurriese entre las edades de 14 a 17 porque podía ser juzgado en otro Tribunal Ordinario de una diócesis o instituto propio del victimario.
- En el artículo 13 se contempla el requisito de abogado y procurador para actuar en el Supremo Tribunal de la CDF que le toque sustanciar los casos reservados. Antes de la modificación se requería que fuese sacerdote con doctorado en Derecho Canónico solamente pero ahora se nombrar para esos oficios a cualquier fiel que tenga ese nivel de estudio.
- En el oficio de Patrono que se refiere el artículo 14 se elimina el requisito de ser exclusivamente sacerdote para ser nombrado, a partir de esta modificación cualquier fiel puede desempeñar el cargo en los tribunales de la CDF que sustanciará los casos reservados.

3. Motu Proprio *Voz estis lux mundi* de 2019

3.1. Antecedentes previos

Tan pronto el cardenal argentino jesuita, Jorge Mario Bergoglio, asumió como Romano Pontífice⁵³, no dejó de enfocarse en la problemática de los delitos sexuales con menores como venían trabajando sus predecesores. Por ello, decidió crear un nuevo Dicasterio llamado Comisión Pontificia para la Protección de los Menores en el año 2014⁵⁴, al cual se le entregó su primer Estatuto en 2015 por parte de la Secretaría de Estado⁵⁵. Para el cargo de Presidente se nombró al Cardenal Sean Patrick O' Malley, OFM, actual arzobispo de la Archidiócesis de Boston y miembro del Consejo de Cardenales⁵⁶. La presencia de un miembro del Consejo de Cardenales como presidente del Dicasterio demuestra que el tema de delitos sexuales con menores de edad, añadiéndose a los adultos vulnerables como víctimas, es vital para el seguimiento permanente para afrontar su problemática y que estaría presente continuamente en las reuniones periódicas junto con el papa.

Una de las acciones inmediatas de la Comisión Pontificia para la Protección de los Menores fue la presentación de un modelo de líneas guía para facilitar a las Conferencias Episcopales e

⁵² CARD. LADARIA, Luis Francisco, *RESCRIPTUM EX AUDIENTIA SS.MI: Rescripto del Santo Padre Francisco con el que se aportan algunas modificaciones a las "Normae de gravioribus delictis"*, de 3 de diciembre de 2019, BOP, de 17 de diciembre de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2019/12/17/rescpi.html>, consultado el 29 de diciembre de 2020.

⁵³ *Electio Summi Pontificis*, de 13 de marzo de 2013, AAS 105 (2013): 362, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2013/aprile-maggio2013.pdf>, consultado el 11 de noviembre de 2020.

⁵⁴ PAPA FRANCISCO, *Chirographus Minorum tutela actiosa*, de 22 de marzo de 2014, AAS 107 (2015): 562 – 563, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2015/acta-giugno2015.pdf>, consultado el 11 de noviembre de 2020.

⁵⁵ CARD. PAROLIN, Pietro, *Statua Pontificiae Commissionis pro pupillis tuendis*, de 21 de abril de 2015, AAS 107 (2015): 564 – 567, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2015/acta-giugno2015.pdf>, consultado el 11 de noviembre de 2020.

⁵⁶ PAPA FRANCISCO, *Secretaria di Stato, Nomine I Membri della Pontificia Commissione per la Tutela dei Minori, che, per il prossimo trienio*, de 17 de diciembre de 2014, <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2015/acta-gennaio2015.pdf>, consultado el 11 de noviembre de 2020.

IVCSVA “a desarrollar e implementar políticas y procedimientos para la protección de menores y adultos vulnerables contra el abuso sexual, para responder a los abusos en la Iglesia y para demostrar integridad en este trabajo”. La misma Comisión se propone ayudar a las Iglesias locales en establecer dichas líneas⁵⁷.

El papa Francisco, después de reunirse con su Consejo de Cardenales en su XXVI reunión celebrada entre el 10 al 12 de septiembre de 2018, tras una reflexión amplia sobre el caso los del abusos, decidió convocar una reunión con los presidentes de conferencias episcopales para tratar el tema de “protección de los menores” que tendría lugar en el Vaticano del 21 al 24 de febrero de 2019⁵⁸. Esta convocatoria se hizo como un medio para actuar frente al encubrimiento de delitos por parte de algunos obispos, como en ese año de 2018 se veía en Chile y Estados Unidos, a su vez, para reforzar el protagonismo de las conferencias episcopales⁵⁹. Por la CEP le correspondió asistir a mons. José Domingo Ulloa, OSA, como presidente del organismo eclesiástico⁶⁰.

Tras una preparación por parte de la Comisión Pontificia para la Protección de Menores, la CDF y por su Comité organizador, se dio inicio al Encuentro sobre “La protección de los menores en la Iglesia” el 21 de febrero de 2019, con la presencia de los presidentes de las conferencias episcopales, jefes de las Iglesias Católicas Orientales, representantes de la Unión de Superiores Generales y de la Unión Internacional de Superiores Generales, miembros de la Curia Romana y Consejo de Cardenales⁶¹.

Al final del encuentro, el papa Francisco, tras el trabajo realizado en el evento por parte de los participantes y guiándose por el documento *Inspire* de la Organización Mundial de la Salud, en el que se establecen las “siete estrategias para erradicar la violencia contra los menores”, estableció que la Iglesia posteriormente se centraría en las siguientes dimensiones: protección de los menores, seriedad impecable en el trabajo de la Iglesia, verdadera purificación, reforzar y verificar las directrices de las conferencias episcopales, acompañamiento de las víctimas, el uso de los medios digitales, el acompañamiento a las víctimas del turismo sexual⁶².

A continuación, expongo el contenido del Motu Proprio *Vox estis lux mundi* que se promulgó y otras iniciativas que se ha presentado para afrontar la problemática de los delitos sexuales contra los menores después de realizarse el Encuentro de febrero de 2019.

3.2. Desarrollo del texto legislativo

⁵⁷ http://www.protectionofminors.va/content/dam/tuteladeiminori/PCPM-EN_images/PCPM%20resources/PCPM-2016.09-DOC-GuidelinesTemplateSPA-LG.pdf, consultado el 21 de noviembre de 2020.

⁵⁸ *Comunicado de prensa del Consejo de Cardenales*, Boletín de la Oficina de Prensa de la Santa Sede, de 12 de septiembre de 2018, <http://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2018/09/12/card.html>, consultado el 9 de noviembre de 2020. Boletín de la Oficina de Prensa de la Santa Sede tendrá como sigla BOPSS en el resto del artículo.

⁵⁹ VICENTE BOO, JUAN, *El Papa convoca a los presidentes de todas las conferencias episcopales para erradicar los abusos sexuales*, ABC, de 12 de septiembre de 2018, https://www.abc.es/sociedad/abci-papa-convoca-presidentes-todas-conferencias-episcopales-para-erradicar-abusos-sexuales-201809121402_noticia.html, consultado el 9 de noviembre de 2020.

⁶⁰ José Domingo Ulloa Mendieta, <https://iglesia.org.pa/profile/mons-ulloa/#>, consultado el 9 de noviembre de 2020.

⁶¹ *Encuentro sobre “La protección de los menores en la Iglesia”: Introducción del Santo Padre Francisco en la apertura de los trabajos: Introducción del Santo Padre Francisco en la apertura de los trabajos*, de 21 de febrero de 2019, BOPSS, de 21 de febrero de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2019/02/21/sant.html>, consultado el 17 de noviembre de 2020.

⁶² *Encuentro “La protección de los menores en la Iglesia”: Discurso del Santo Padre Francisco al final del Encuentro “La protección de los menores en la Iglesia”*, de 24 de febrero de 2019, BOPSS, de 24 de febrero de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2019/02/24/disc.html>, consultado el 17 de noviembre de 2020.

El 9 de mayo de 2019 la Oficina de Prensa de la Santa Sede da a conocer que el papa Francisco aprobaba dos días antes, 7 de mayo, el Motu Proprio *Vox estis lux mundi* (VELM), en el que dispuso que entraría en vigor el siguiente 1 de junio⁶³. En el texto legislativo se expresa la intención de ser aprobadas de forma *ad experimentum* por un trienio, lo que indicaría que durante este tiempo se evaluaría su efectividad.

Este documento consta de un total de 19 artículos en dos títulos, el primero se refiere a disposiciones generales y el segundo es relativo a obispos y equiparados a ellos.

Este texto va encaminado a ponerse en línea con las iniciativas que la Iglesia ha tenido en los últimos años como el Encuentro de febrero de 2019 y con los textos legislativos que han ido promulgándose para lograr una mayor actuación eficaz para el procesamiento de los delitos sexuales con menores de edad.

Para el canonista Rafael Rodríguez-Ocaña, el documento es “un procedimiento ideado para cuando se tengan noticias o se reciban denuncias sobre delitos contra el sexto mandamiento del Decálogo y las conductas que interfieran o eludan las investigaciones civiles o canónicas contra esos delitos”⁶⁴; igualmente, es un medio para asegurar que los obispos y superiores religiosos y de otros institutos sean responsables de sus acciones.

Siguiendo con la opinión de Rodríguez-Ocaña, el texto no hace cambios en las penas previstas para los delitos, sino que viene a establecer un procedimiento para informar sobre los hechos presuntamente delictivos y que se pueda realizar la investigación previa.

Hay que recordar que seguirían vigentes las disposiciones de las *Normae de gravioribus delictis* para procesar los casos reservados a la CDF.

No me detengo a analizar detalladamente todo el texto porque sería material para un artículo aparte y ya han sido varios que se han publicado tras su promulgación, entre estos tenemos los siguientes: Rafael Rodríguez-Ocaña, *El motu proprio Vox estis lux mundi*, de la revista *Ius Canonicum* 59 (2019): 825 – 864 (Universidad de Navarra)⁶⁵; José Luis Sánchez-Girón Renedo, *El “motu proprio” “Vox estis lux mundi”: contenidos y relación con otras normas del derecho canónico vigente*, de la revista *Estudios Eclesiásticos* 94 (2019): 655 - 703 (Universidad Pontificia Comillas)⁶⁶

Los hechos a los que se refiere este documento están recogidos en el artículo 1 de forma literal:

“Art. 1 - Ámbito de aplicación

§ 1. Las presentes normas se aplican en el caso de informes relativos a clérigos o miembros de Institutos de vida consagrada o Sociedades de vida apostólica con relación a:

a) delitos contra el sexto mandamiento del Decálogo que consistan en:

I. obligar a alguien, con violencia o amenaza o mediante abuso de autoridad, a realizar o sufrir actos sexuales;

II. realizar actos sexuales con un menor o con una persona vulnerable;

III. producir, exhibir, poseer o distribuir, incluso por vía telemática, material pornográfico infantil, así como recluir o inducir a un menor o a una persona vulnerable a participar en exhibiciones pornográficas;

⁶³ PAPA FRANCISCO, *Carta Apostólica en forma de “Motu proprio” del Sumo Pontífice Francisco “Vox estis lux mundi”*, de 7 de mayo de 2019, BOPSS, de 9 de mayo de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2019/05/09/motu.html>, consultado el 17 de noviembre de 2020.

⁶⁴ RODRÍGUEZ-OCANA, Rafael (2019): “*El motu proprio Vox estis lux mundi?*” *Ius Canonicum* 59, 825 – 864.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ SÁNCHEZ-GIRÓ, RENEDO, José Luis SJ (2019): *El “motu proprio” “Vox estis lux mundi”: contenidos y relación con otras normas del derecho canónico vigente*, *Estudios Eclesiásticos* 94: 655 – 703.

b) conductas llevadas a cabo por los sujetos a los que se refiere el artículo 6, que consisten en acciones u omisiones dirigidas a interferir o eludir investigaciones civiles o investigaciones canónicas, administrativas o penales, contra un clérigo o un religioso con respecto a delitos señalados en la letra a) de este párrafo.

§ 2. A los efectos de las presentes normas, se entiende por:

a) «menor»: cualquier persona con una edad inferior a dieciocho años o legalmente equiparada a ella;

b) «persona vulnerable»: cualquier persona en estado de enfermedad, de deficiencia física o psicológica, o de privación de la libertad personal que, de hecho, limite incluso ocasionalmente su capacidad de entender o de querer o, en cualquier caso, de resistir a la ofensa;

c) «material pornográfico infantil»: cualquier representación de un menor, independientemente de los medios utilizados, involucrado en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, y cualquier representación de órganos sexuales de menores con fines predominantemente sexuales.”

Más adelante hablaremos de los sujetos que se refiere el artículo 6 mencionado en el art. 1&1.b.

Con el artículo 1 se señala el ámbito de aplicación del documento en el que los sujetos que pudieran señalarse en un informe son los clérigos en cualquier grado, pertenecientes o no a un Instituto de Vida Consagrada o Sociedades de Vida Apostólica (ICVSA) o a un miembro de estos institutos que no sea clérigo, se excluye de este procedimiento a los laicos.

Si hay que estar claro es que cuando el hecho delictivo supuestamente lo cometa un clérigo cuya víctima es un menor o una persona con uso imperfecto de razón de manera habitual según el inciso ii de la letra a del art. 1&1., se convierte en un caso reservado a la CDF y se sigue el procedimiento de las *Normae graviorius delictis* de 2010.

Cabe matizar que no se equipara, dentro del concepto canónico, una persona vulnerable que se describe en la letra b del art. 1&2 con una persona que carezca habitualmente de uso de razón equiparable a un infante según el c. 99; de modo tal que, si es la víctima un adulto vulnerable con las características descritas, el caso no sería reservado a la CDF.

El inciso iii de la letra a del art. 1&1, hace referencia a la conducta delictiva por el uso de material pornográfico, cabe matizar, tomando en cuenta las precisiones anteriores, lo siguiente: si es un miembro de IVCSVA no clérigo el victimario, no sería caso reservado a la CDF; si es clérigo el victimario y la víctima es menor de edad, el caso sería reservado a la CDF, y si fuese la víctima una persona o adulto vulnerable, no sería reservado a la CDF. Con el uso de material pornográfico, ya podemos hablar de víctimas a menores de edad según lo descrito por el texto VELM ya que hubo una modificación canónica a finales del año 2019 y que hemos comentado anteriormente en el punto 2.3

Observamos que con el texto VELM la Iglesia Católica se va comprometiendo públicamente para afrontar todo tipo de abusos sexuales que ocurran dentro de sus instituciones como parroquias, diócesis, seminarios, conventos, centros educativos o sociales, cuyas víctimas puede ser adultos o menores y que todos los fieles merezcan ser protegidos por las autoridades eclesíásticas.

La letra b del art.1&1 se refiere a la conducta de encubrimiento y que impiden las investigaciones sobre los delitos descritos por parte de los sujetos que se señalan en el art. 6; para ellos se establece un modo de presentar algún informe distinto a los demás sujetos descritos en el mismo artículo.

El artículo 2 hace referencia a la recepción de los informes y protección de datos. Para ello se dispone que, en el plazo de un año, desde el 1 de junio de 2019 al 1 de junio de 2020, las iglesias particulares de forma individual o en conjunto debieron haber establecido un sistema estable y accesible al público para que se pueda informar de algún hecho delictivo descrito en el artículo 1

del texto VELM y la creación de un oficio eclesiástico específico para recibirlos. Una vez que esté establecido el sistema que se pide, se tendría que informar al Representante Pontificio acreditado en el país. En otros países ya ha estado funcionando este tipo de sistemas, en Estados Unidos desde 2002 opera la *Office for child and youth protection*, los protocolos canónicos y civiles de España⁶⁷ Chile⁶⁸ ; otros países han constituido sus propios sistemas, por ejemplo: Costa Rica⁶⁹, México⁷⁰. Por parte de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal de Panamá, se dio a conocer que los obispos adecuarían el documento “Protegiendo Nuestro Tesoro” al VELM⁷¹; una vez que esté adecuado se tendrá que publicar en todos los medios disponibles.

Si una determinada diócesis no ha establecido su respectivo sistema estable, la carencia no debe ser impedimento para que pueda iniciar las averiguaciones o investigaciones previas ante la sospecha de un hecho delictivo contemplado en el artículo 1.

Estos informes tendrían que recibirse de manera confidencial por parte de los que lo reciben para que se puedan realizar las respectivas investigaciones previas y no afectar la buena fama de los sospechosos (art. 2&2), pero quien sea el encargado de esta tarea debe estar seguros de las obligaciones que tenga según el ordenamiento estatal⁷²; se contempla igualmente que cuando un Ordinario reciba un informe sobre un clérigo o miembro de IVCSVA, lo transmitirá al Ordinario propio de la persona señalada para actuar en Derecho en el caso específico (art. 2&3).

Antes de continuar con el tema de los informes, es preciso rescatar lo que la RAE destaca en su primera acepción y lo que el canonista Rodríguez-Ocaña resalta en su estudio: “descripción, oral o escrita, de las características y circunstancias de un suceso o asunto”. Con el VELM se puede conocer como una posible variedad de noticia o conocimiento. Con el hecho de presentar un informe o la noticia a la autoridad eclesiástica o al oficial asignado es motivo suficiente para que se inicie la investigación previa. Esto no excluye la denuncia por parte de la víctima y que se proceda inmediatamente conforme a las normas procesales canónicas y civiles.

Para Sánchez-Girón, el aportar un informe “no es un paso sencillo, y son importantes una serie de elementos que lo facilite, como dar una información clara y fácilmente accesible sobre dónde o a quién dirigirse, generar en ella confianza de poder departir con un laico, asignar una persona de apoyo y seguimiento o crear un clima de acogida adecuado”⁷³.

El artículo 3 describe que todo clérigo o miembro de un IVCSVA cuando tenga conocimiento o noticia sobre un hecho delictivo en el art. 1 está obligado a dar información al Ordinario del lugar o propio que tenga autoridad sobre el sujeto sospechoso (&1); si es una persona laica o seglar la que tenga noticia sobre el hecho delictivo, puede aportar el informe utilizando los procedimientos que se han indicado anteriormente o emplear los que se señalan en los artículos 8 y 9, cuando se trata de sujetos del artículo 6 que luego señalaré, si desconoce estos procedimientos se puede dirigir ante alguna autoridad eclesiástica accesible y luego esta realizará la gestión correspondiente (&2 y 3).

⁶⁷ Idem

⁶⁸ http://www.iglesia.cl/documentos_sac/27052015_938am_5565bacb65812.pdf, consultado el 21 de noviembre de 2020.

⁶⁹ <https://ceprome.com/wp-content/uploads/2019/04/COSTA-RICA.pdf>, consultado el 21 de noviembre de 2020.

⁷⁰ <https://www.cem.org.mx/prevencionAbusos.php>, consultado el 21 de noviembre de 2020.

⁷¹ COMUNICADO: CONFERENCIA EPISCOPAL PANAMEÑA ADECUARÁ NORMAS PARA LA PROTECCION DE MENORES, de 7 de mayo de 2019, <https://iglesia.org.pa/2019/05/10/comunicado-conferencia-episcopal-panamena-adecuar-normas-para-la-proteccion-de-menores/>, consultado el 21 de noviembre de 2020.

⁷² Ver cita 66.

⁷³ Idem.

El artículo establece el modo para que el informe tenga un contenido por escrito: tiempo, lugar de los hechos, personas involucradas o con conocimiento de las conductas sospechosas, así como cualquier otra circunstancia que pueda ser útil para asegurar una valoración precisa de los hechos (&4). Será conveniente que el oficial encargado de recibir los informes, pueda tener su formato que configure el contenido de lo que se aporte cuando un informante presente la noticia por la vía oral y que puede ocurrir muchas veces; sugeriría también que el oficial le dé copia al informante sobre el contenido del informe y asegurar que ha realizado su deber y la confianza que se procederá a la investigación.

Puede ocurrir también que la autoridad eclesiástica obtenga un informe por algún medio y que le haya llegado con antelación sobre actos constitutivos de algún hecho delictivo, pesaría cuando un fiel se acerque inmediatamente al obispo y le aporte esa noticia, también cuando lo conozca a través de un reporte periodístico y que lo lleve a actuar y, como sería lo común, cuando lo reciba por alguna otra autoridad eclesiástica (&5).

Cabe preguntarse quiénes no estarían obligados conforme a la normativa canónica en presentar informes relacionados a algún hecho delictivo descritos en el art. 1 y que Rodríguez-Ocaña nos ayuda a identificar⁷⁴:

- Los sacerdotes cuando conozca la información por confesión sacramental;
- Los clérigos, en los que se les haya confiado por razón del ministerio sagrado;
- Magistrados civiles, médicos, comadronas, abogados, notarios y otros que están obligados a guardar secreto de oficio incluso por razón del consejo dado, en los asuntos que caen bajo ese secreto.

También hay que tomar en cuenta aquellos que obtienen información a través del ejercicio de su profesión civil y que están obligados a guardar su respectiva confidencialidad por exigencia de las normas estatales.

El artículo 4 va dirigido a proteger a la persona que aporte el informe y que cuya actuación o constituya una violación del secreto de oficio (&1), ni tampoco reciba represalia, perjuicios o discriminaciones por haberlo aportado, de ser así que ocurra, incurriría el sujeto en las conductas descritas en el art.1 &1.b (&2). Al que aporte el informe no se le podrá obligar a guardar silencio con respecto a su contenido (&3). Para el canonista Sánchez-Girón, el documento quiere hacer énfasis en “uno de los aspectos más duramente censurados a la Iglesia en su manera de haber tratado los casos de abuso sexual a menores de edad”, mantener el secreto, guardar silencio y que nadie más se enterara⁷⁵. El informante por su parte tendría que observar los ordenamientos estatales para que las autoridades civiles actuaran.

En el artículo 5 las autoridades eclesiásticas se comprometen obligatoriamente a atender a la víctima y a sus familias y brindarles asistencia pastoral, espiritual, médica, psicológica, terapéutica y la confidencialidad de los afectados

Desde el artículo 6 en adelante se establecen las disposiciones relativas a las actuaciones de los obispos y los que son equiparados a ellos.

Entre los sujetos que se describen en el artículo 6 que cometiesen alguna conducta recogida en el artículo 1 del texto VELM tenemos los siguientes:

- a) Cardenales, Patriarcas, Obispos y Legados del Romano Pontífice;

⁷⁴ Ver cita 64.

⁷⁵ Ver cita 66.

b) clérigos que están o que han estado encargados del gobierno pastoral de una Iglesia particular o de una entidad a ella asimilada, latina u oriental, incluidos los Ordinariatos personales, por los hechos cometidos durante *munere*,

c) clérigos que están o que han estado encargados del gobierno pastoral de una Prelatura personal, por los hechos cometidos durante *munere*;

d) aquellos que son o que han sido Moderadores supremos de Institutos de vida consagrada o de Sociedades de vida apostólica de derecho pontificio, así como de los Monasterios sui iuris, por los hechos cometidos durante *munere*.

El artículo 7 establece cual sería el Dicasterio competente cuando se presenten informes sobre sujetos mencionados en el artículo 6 y que sería la CDF, tendría la función de coordinarse también con otros dicasterios que actuaría con base en sus competencias como serían: la Congregación para las Iglesias Orientales, Congregación para los Obispos, Congregación para la Evangelización de los Pueblos, Congregación para el Clero, Congregación para los IVCSVA (&1). La CDF tendrá la obligación de comunicar el informe y resultado de sus investigaciones a la Secretaría de Estado y a los dicasterios interesados (&2). El Representante Pontificio será el que coordine la comunicación entre el Metropolitano del lugar con la Santa Sede (&3).

El artículo 9 por tratarse de procedimientos sobre obispos de las Iglesias Orientales no lo comento por no tener en el país obispos adscritos a ellas.

El artículo 8 establece el procedimiento cuando se dé un informe sobre algún obispo de la Iglesia Latina (&1). La autoridad que recibe un informe lo transmitirá a la Santa Sede, recomendablemente a través del Legado Pontificio para que llegue al Dicasterio competente y al Arzobispo Metropolitano de la Provincia Eclesiástica donde tenga domicilio el sujeto señalado. En caso de que el señalado sea el arzobispo Metropolitano, el informante lo envía a la Santa Sede y al obispo sufragáneo con mayor antigüedad en el cargo, quien le toca aplicar las disposiciones de los artículos 10, 11, 12, 14, 15 y 17 (&2). Si se presenta un informe que señala al Legado Pontificio acreditado, el mismo tendrá que ser transmitido a la Secretaría de Estado (&3); cabe señalar también que se observarían las normas del Derecho Internacional.

El artículo 10 obliga al Metropolitano u obispo sufragáneo asegurar que el informe que reciba no sea infundado y que solicite al Dicasterio competente el encargo de iniciar la investigación. El artículo también resuelve el escenario cuando el informe que se obtenga sea infundado al comunicarlo al Representante Pontificio, esto con el propósito de darle seguimiento al supuesto hecho delictivo y evitar la impunidad.

El artículo 11 permitiría al Dicasterio competente asignar a un encargado para realizar las investigaciones a una persona distinta del Metropolitano u obispo sufragáneo si lo considera oportuno, el mismo recibiría la información y documentos relevantes (&1).

Se establece un procedimiento para desarrollar la investigación cuando el Metropolitano o encargado reciba el encargo por parte del Dicasterio competente:

“Art. 12 – Desarrollo de la investigación

§ 1. El Metropolitano, una vez que ha obtenido el encargo del Dicasterio competente y respetando las instrucciones recibidas, personalmente o por medio de una o más personas idóneas:

- a) recoge la información relevante sobre los hechos;
- b) accede a la información y a los documentos necesarios para la investigación guardados en los archivos de las oficinas eclesásticas;
- c) obtiene la colaboración de otros Ordinarios o Jerarcas, cuando sea necesario;

d) solicita información a las personas y a las instituciones, incluso civiles, que puedan proporcionar elementos útiles para la investigación.

§ 2. Si es necesario escuchar a un menor o a una persona vulnerable, el Metropolitano adopta una modalidad adecuada que tenga en cuenta su estado.

§ 3. En el caso de que existan motivos fundados para considerar que información o documentos relativos a la investigación puedan ser sustraídos o destruidos, el Metropolitano adoptará las medidas necesarias para su custodia.

§ 4. Incluso cuando se valga de otras personas, el Metropolitano sigue siendo responsable, en todo caso, de la dirección y del desarrollo de la investigación, así como de la puntual ejecución de las instrucciones mencionadas en el artículo 10 §2.

§ 5. El Metropolitano está asistido por un notario elegido libremente a tenor de los cánones 483 §2 CIC y 253 §2 CCEO.

§ 6. El Metropolitano debe actuar con imparcialidad y libre de conflictos de intereses. Si considera que se encuentra en una situación de conflicto de intereses o que no es capaz de mantener la necesaria imparcialidad para garantizar la integridad de la investigación, está obligado a abstenerse y a informar de dicha circunstancia al Dicasterio competente.

§ 7. A la persona investigada se le reconoce la presunción de inocencia.

§ 8. El Metropolitano, si así lo solicita el Dicasterio competente, ha de informar a la persona acerca de la investigación en su contra, escucharla sobre los hechos e invitarla a presentar un memorándum de defensa. En esos casos, la persona investigada puede servirse de un procurador.

§ 9. Cada treinta días, el Metropolitano transmite al Dicasterio competente una relación sobre el estado de la investigación”.

Para asegurar una mayor colaboración entre los obispos para ayudar al Metropolitano en sus funciones de investigar los informes que obtenga, se pide que proporcionen una lista de sujetos idóneos para asistirle en la investigación, puede ser laico o sacerdote quien lo realice y prestará juramento de cumplir con el encargo al aceptar el nombramiento (art.13).

El artículo 14 establece un plazo para desarrollar las investigaciones en un tiempo de noventa días o lo que el Dicasterio determine cuando asigne al encargado de realizarla. También hay posibilidad de solicitar con motivo justificado la prórroga del plazo al Dicasterio competente.

El artículo 15 facilita al Metropolitano que investigue la posibilidad de solicitar al Dicasterio competente la imposición de medidas cautelares al investigado si lo considera oportuno tras los hechos o circunstancias que ameriten.

Cuando termine la investigación encomendada al Metropolitano, este tiene el deber de enviar las actas al Dicasterio competente junto con su propio *votum* sobre el resultado y con respuestas a las preguntas enviadas en las instrucciones cuando se le asigne el encargo; también tendría el deber de comunicarlo a la víctima o sus representantes legales (art.17). Le tocará al Dicasterio competente dictar las medidas posteriores conforme a Derecho (art. 18).

Para sufragar los gastos de las investigaciones, el documento VELM concede la facultad de los obispos de un territorio para crear un fondo común destinado a esa tarea. Dicho fondo tendría un administrador quien lo pondría a disposición del Metropolitano cuando lo solicite y, además, sin descuidar el deber de rendirle cuentas al final de la investigación (art. 16). En mi opinión, sería conveniente crear algún fondo común destinado para sufragar los costes de investigaciones a clérigos o religiosos señalados en los informes, para estos últimos, su propio instituto podría determinarlo para esa finalidad. Muchos lugares cuentan con poco personal idóneo para asistir a los obispos o superiores mayores en las tareas de investigación y que requieren la prestación de servicios por parte de personas cualificadas que procedan de otros territorios o países y que implica un mayor costo; a estas personas se podrían contratar cuando algún obispo o superior

mayor se vea en la necesidad de contar con sus servicios si el personal cualificado nativo no pudieran prestarlos cuando se trata de investigar a los señalados en los artículos 1 y 6.

El artículo 19 establece que se apliquen las disposiciones del texto VELM sin perjuicio de los derechos y obligaciones que se contemplen en las legislaciones estatales. El canonista Sánchez-Girón recomienda atender lo que dispongan los ordenamientos jurídicos para que las autoridades eclesiásticas colaboren con las instituciones estatales cuando actúen en un caso y facilitar los documentos que tengan⁷⁶. No es desconocido el hecho que ha habido presión de los estados y de forma mediatizada sobre el intento de violación del Secreto de Confesión a lo que la Santa Sede por medio de una Nota de la Penitenciaría Apostólica ha recordado la inviolabilidad absoluta del sello sacramental sin excepción, y la defensa de su contenido por el cual no hay justificación alguna para disolverlo⁷⁷.

La publicación del documento VELM se constituye en un avance dado que regula de forma vinculante las actuaciones por parte de las autoridades eclesiásticas sobre los informes o noticias que se obtengan sobre supuestos hechos delictivos cometidos por clérigos o miembros de IVCSVA y que impulse una mayor agilidad en los procedimientos judiciales y una mejor comprensión del papel de la Iglesia para afrontar los casos y prevenirlos.

El texto es reciente para medir su efectividad en un contexto tan complejo dentro de las estructuras eclesiásticas para que se pueda diseñar un único método de actuación a toda la Iglesia y con cada particularidad.

4. Instrucción Sobre la confidencialidad de las causas

El papa Francisco el 4 de diciembre de 2019 emanó la Instrucción Sobre la confidencialidad de las causas por *Rescriptum* concedido en Audiencia a mons. Edgar Peña Parra, Sustituto para los Asuntos Generales de la Secretaría de Estado⁷⁸.

El contenido de la Instrucción es el siguiente:

1. No están sujetas al secreto pontificio las denuncias, los procesos y las decisiones concernientes a los delitos mencionados:

a) en el artículo 1 del *Motu proprio* “*Vos estis lux mundi*”, del 7 de mayo de 2019;

b) en el artículo 6 de las *Normae de gravioribus delictis* reservados al juicio de la Congregación para la Doctrina de la Fe, mencionados en el *Motu proprio* “*Sacramentorum Sanctitatis Tutela*”, de san Juan Pablo II, del 30 de abril de 2001, y sus posteriores modificaciones.

2. La exclusión del secreto pontificio también subsiste cuando tales delitos hayan sido cometidos en concomitancia con otros delitos.

3. En las causas a las que se refiere el punto 1, la información se tratará de manera que se garantice su seguridad, integridad y confidencialidad de acuerdo con los cánones 471, 2º del CIC y 244 § 2, 2º del CCEO, con el fin de proteger la buena reputación, la imagen y la privacidad de todas las personas involucradas.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ CARD. PIACENZA, Mauro, *Presentación de la Nota de la Penitenciaría Apostólica sobre la importancia del foro interno y la inviolabilidad del sello sacramental*, de 1 de julio de 2019, BOPSS, de 1 de julio de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2019/07/01/prees.html>, consultado el 5 de diciembre de 2020.

⁷⁸ CARDENAL PAROLIN, Prieto, *RESCRIPTUM EX AUDIENTIA S.S.MI: Rescripto del Santo Padre Francisco con el cual se promulga la Instrucción Sobre la confidencialidad de las causas*, de 6 de diciembre de 2019, BOPSS, de 17 de diciembre de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2019/12/17/instruc.html>, consultado el 5 de enero de 2021.

4. El secreto de oficio no obsta para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en cada lugar por la legislación estatal, incluidas las eventuales obligaciones de denuncia, así como dar curso a las resoluciones ejecutivas de las autoridades judiciales civiles.

5. No puede imponerse ningún vínculo de silencio con respecto a los hechos encausados ni al denunciante, ni a la persona que afirma haber sido perjudicada ni a los testigos.

Para monseñor Juan Ignacio Arrieta, Secretario del Pontificio Consejo para los Textos Legislativos, el objeto de esta Instrucción es la de “precisar el grado de reserva con el que debe de tratarse las noticias o denuncias de abusos sexuales cometidos por clérigos o personas consagradas contra menores y otros sujetos aquí determinados, así como la eventual conducta de las autoridades eclesiásticas que tendiera a silenciarlos o encubrirlos”. También afirma que su propósito es la de “eliminar toda sujeción a lo que se llama secreto pontificio reconduciendo en cambio el "nivel" de confidencialidad, debidamente requerido para proteger la buena reputación de las personas implicadas, al normal "secreto de oficio " establecido por el can. 471, 2º CIC (c. 244 §2, 2º CCEO), que cada pastor o titular de un cargo público está obligado a observar de manera diferente según se trate de sujetos que tienen derecho a conocer dicha información o de los que, en cambio, no tienen derecho a tenerla”⁷⁹.

Para el profesor Giuseppe Dalla Torre, ex presidente del Tribunal de Estado de la Ciudad del Vaticano, esta medida tiene una relevancia particular fuera del orden canónico, además que “no se trata de una mónada que, en la historia, vive aislada de otros sistemas jurídicos y de otras experiencias jurídicas; y, por otra parte, los fieles son al mismo tiempo ciudadanos y, como tales, están sujetos a las leyes de sus respectivos Estados, así como a las disposiciones eclesiásticas. Y el triste fenómeno del abuso sexual, como es bien sabido, constituye un delito penal tanto para el derecho canónico como para los derechos seculares”. Con referencia al artículo 4 del documento, explica que significa que si “en caso de que la ley del Estado prevea la obligación de denuncia por parte de quienes están informados de los hechos, la desaparición del secreto pontificio y la aclaración de los límites del secreto de oficio permiten el cumplimiento de las disposiciones de la ley, promoviendo así la plena cooperación con las autoridades civiles y evitando las incursiones ilegítimas de la autoridad civil en la esfera canónica. Lo mismo ocurre con las medidas ejecutivas de la autoridad judicial estatal, cuyo incumplimiento sometería -entre otras cosas- a la autoridad eclesiástica competente a graves sanciones por violación del derecho penal”. Para él, sería una ley que facilitaría la colaboración con las autoridades civiles por parte de las autoridades eclesiásticas⁸⁰.

5. Medidas adoptadas para el Estado de la Ciudad del Vaticano

Durante el mes de marzo de 2019, el papa Francisco promulgó unas medidas que serán aplicadas en los casos que ocurriesen en el Estado de la Ciudad del Vaticano, así como también por parte del personal que labora y resida en estos lugares que le son aplicables sobre hechos delictivos de índole sexual que ocurran e instituciones católicas que se encuentran en otros estados.

Aquí menciono solamente las medidas y no entro en detalles debido a que no son aplicables en nuestros países pero que puede servir de mucho para los estudios y la elaboración de futuras líneas guía de acciones que la Iglesia requiere:

⁷⁹ MONS. ARRIETA, Juan Ignacio, *Contribución de S.E. Mons. Juan Ignacio Arrieta, Secretario del Pontificio Consejo para los Textos Legislativos y del Prof. Giuseppe Dalla Torre ex Presidente del Tribunal del Estado de la Ciudad del Vaticano sobre la publicación del Rescripto del Santo Padre Francisco Sobre la confidencialidad de las causas*, BOPSS, de 17 de diciembre de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2019/12/17/util.html>, consultado el 9 de enero de 2021.

⁸⁰ DALLA TORRE, Giuseppe, ver cita anterior.

- Carta Apostólica en forma de Motu Proprio sobre la protección de menores y personas vulnerables⁸¹;
- Ley N.CCXCVII de protección de menores y personas vulnerables del Estado de la Ciudad del Vaticano⁸²;
- Directrices para la protección de menores y personas vulnerables para el Vicariato de la Ciudad del Vaticano⁸³.

6. Medidas auxiliares dictadas por la Santa Sede

6.1. Grupo de trabajo *task force*⁸⁴

Un año después de haberse realizado el Encuentro “La protección de los menores en la Iglesia”, el papa Francisco decidió crear el grupo de trabajo operativo (*task force*) en febrero de 2020 con el objetivo de ayudar a las Conferencias Episcopales e IVCSVA en la preparación y actualización de las directrices sobre la protección de los menores. Le corresponderá a monseñor Edgar Peña Parra, Sustituto para Asuntos Generales de la Secretaría de Estado junto con otros cardenales y presbíteros de la supervisión de sus funciones.

La responsabilidad de la elaboración de las directrices recaerá en las conferencias episcopales e institutos, a ellos les corresponderá solicitar las asesorías que requieran para preparar sus líneas de acción.

El grupo de trabajo tendrá una duración de dos años a partir del 24 de febrero de 2020 y será coordinado por el doctor Andrew Azzopardi, jefe de la *Safeguarding Commission* para la protección de los menores y de los adultos vulnerables de la Provincia Eclesiástica de Malta, a quien le corresponderá en sus funciones informar trimestralmente a monseñor Parra sobre las actividades realizadas.

Sus actividades serán solventadas por un fondo establecido por diversos benefactores. En el comunicado de prensa en el que se anunció la creación de este grupo, se puso a disposición el correo electrónico para que las personas jurídicas puedan tener acceso a su servicio: taskforce@org.va.

6.2. Vademécum sobre algunas cuestiones procesales ante los casos de abuso sexual a menores cometidos por clérigos⁸⁵

⁸¹ PAPA FRANCISCO, *Carta apostólica en forma de "Motu Proprio" del Sumo Pontífice Francisco sobre la protección de menores y personas vulnerables*, de 26 de marzo de 2019, BOPSS, de 29 de marzo de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2019/03/29/0260/00527.html>, consultado el 5 de enero de 2021.

⁸² Idem., *Ley N.CCXCVII de protección de menores y personas vulnerables del Estado de la Ciudad del Vaticano*, de 26 de marzo de 2019, BOPSS, de 29 de marzo de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2019/03/29/0260/00528.html>, consultado el 5 de enero de 2021.

⁸³ Idem., *Directrices para la protección de menores y personas vulnerables para el Vicariato de la Ciudad del Vaticano*, de 26 de marzo de 2019, BOPSS, de 29 de marzo de 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2019/03/29/0260/00529.html>, consultado el 5 de enero de 2021.

⁸⁴ *Comunicado de Prensa de la Santa Sede*, BOPSS, de 28 de febrero de 2020, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2020/02/28/prens.html>, consultado el 5 de enero de 2020.

⁸⁵ *Vademécum sobre algunas cuestiones procesales ante los casos de abuso sexual a menores cometidos por clérigos elaborado por la Congregación para la Doctrina de la Fe*, de 16 de julio de 2020, BOPSS, de 16 de julio de 2020, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2020/07/16/vadem.html>, consultado el 5 de enero de 2020.

La CDF presentó al público el 16 de julio de 2020 un Vademécum dirigido a Ordinarios y profesionales del derecho que se encuentran en la necesidad de aplicar las normas referidas a los casos de abuso sexual en la Iglesia.

El texto no es normativo, sino que pretende clarificar el itinerario y la observancia que contribuya a la recta administración de justicia en los delitos sexuales y que ha provocado una herida profunda y dolorosa que debe ser curada.

La elaboración de este instrumento surgió durante la reunión del Encuentro “La protección de menores en la Iglesia y en el que el papa subrayó "la necesidad de la unidad de los obispos en la aplicación de parámetros que tengan el valor de normas y no sólo de directrices"⁸⁶.

7. Conclusiones

Hemos podido visualizar la gran preocupación que ha tenido la Iglesia Católica para erradicar la problemática relacionada con los delitos sexuales con menores de edad y personas vulnerables en los últimos tres pontificados y que ha sido acompañada por distintas normas canónicas para perseguirlos y hacer justicia con las víctimas con mucha responsabilidad.

En las últimas décadas, las distintas experiencias, informes episcopales por región o países han permitido que la Iglesia pudiese de forma evolutiva crear normas para evitar todo rasgo de impunidad cuando se presenten algún informe o noticia relacionada con la sospecha de cometerse delitos sexuales. La creación de estas normas y guías han podido clarificar las funciones y procedimientos que utilizaría las autoridades e instituciones eclesiales cuando se presenten casos sospechosos de abusos sexuales.

Como lo reconocen las autoridades eclesiales, principalmente el papa Francisco, esta problemática de abusos sexuales con menores y personas vulnerables ha sido una situación desagradable por la que la Iglesia no ha estado exenta ante la cultura del abuso de poder y la cultura del silencio que han permitido que estos hechos en gran parte han quedado impunes por muchos años. Haría falta que a nivel de sociedad esta cultura del abuso de poder se erradique en todos los estratos sociales, la Iglesia humildemente requerirá de la ayuda de las instituciones y organismos no eclesiales.

Además de las normativas y guías que se han dictado en las últimas dos décadas para combatir los abusos sexuales, la Santa Sede ha tenido la iniciativa de crear organismos dentro de la Curia Romana para dar seguimiento de forma permanente y directa a este fenómeno que afecta a la misión propia de la Iglesia de proteger y defender a los más pobres y vulnerables; ha sido necesario la creación de un grupo operativo de trabajo (*task force*) que pudiera ayudar a agilizar a las conferencias episcopales e IVCSVA en la elaboración de distintas líneas de acción que permitiesen una mayor diligencia en los procedimientos cuando se presenten algún informe relacionado con delitos sexuales. Por lo complejo que es este fenómeno, no extrañaría que algunas conferencias episcopales han sido más diligentes que otras en la preparación de líneas de acción, e incluso algunos IVCSVA más que otros, por ello, es necesario que pudiesen recurrir humildemente al grupo *task force*.

La experiencia canónica ha permitido reflexionar que el fenómeno no es solamente legal sino también pastoral, teológico, y convertirse así en un tema multidisciplinar, es por ello, que algunas líneas de acción por parte de algunas instituciones eclesiales han optado en elaborar medidas de prevención frente a los abusos, de esta forma se fomentaría una “cultura de la prevención”

⁸⁶ Comunicado de la Oficina de Prensa de la Santa Sede, de 16 de julio de 2020, BOPSS, de 16 de julio de 2020, <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2020/07/16/comun.html>, consultado el 5 de enero de 2020

dentro de las entidades de la Iglesia. También será importante compaginar esta “cultura de la prevención” con las directrices y leyes que las instituciones estatales propongan a la sociedad para combatir los abusos.

Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado Julio Berríos Herrera contra la ley No 78 de 11 de diciembre de 2009 “que deroga las leyes que aprueba los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano”, Entrada 1121-09

Magistrado Ponente Harry Díaz

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO
PANAMÁ, DOS (2) DE FEBRERO DE DOS MIL DOCE (2012)

VISTOS:

1. Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Julio Berríos Herrera, contra la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2009 "que deroga las leyes que aprueba los instrumentos internacionales relativo al Parlamento Centroamericano" (en adelante Parlacen). Luego de admitida la iniciativa constitucional presentada y de dar cumplimiento a la sustanciación del mismo, de conformidad con los artículos 2563 y 2564 del Código Judicial, se procede al análisis de fondo respectivo (fs.18-34) El licenciado Julio Berríos Herrera, fundamenta su pretensión en nueve hechos, los cuales pasamos a resumir.

1. Que la Asamblea Nacional al dictar la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2009, mediante la cual deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano, viola flagrantemente la disposición de nuestra Carta Fundamental que consagra la superioridad del Derecho Internacional sobre el Interno, esto es, el artículo 4, que señala taxativamente que “la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”. Esta norma recoge el principio cardinal del Derecho Internacional Público denominado Pacta Sunt Servanda, establecido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969 y que también es Ley de nuestro país, Convención que regula lo concerniente a la terminación de los Tratados Internacionales (fs. 3).

2. La Asamblea Nacional al adoptar la mencionada Ley, viola flagrantemente el contenido del artículo 27 de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, que también es Ley de la República, el cual expresa que en el derecho interno y la observancia de los tratados, una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46 del mismo tratado, ya que no existe en el mundo ningún tratadista del “Derecho de Gentes”, que se atreva a defender la posibilidad que un Estado recurra al orden jurídico nacional para desprenderse de sus obligaciones nacionales, tal como ocurre con la Ley demandada (fs. 3).

3. La jurisprudencia Internacional vertida por los Tribunales Internacionales, tanto jurisdiccionales como arbitrajes, ha recogido el principio de la superioridad de los tratados sobre el derecho interno, explicando que la posición contraria sembraría el caos en las relaciones internacionales y abriría las puertas a los diferendos y controversias entre los sujetos de Derecho Internacional Público. Añade que la Ley atacada de inconstitucional ha abierto ya un diferendo con los Gobiernos de las Repúblicas Centroamericanas de Guatemala, el Salvador y Nicaragua, quienes se oponen a la salida

unilateral de nuestro país como miembro del Parlamento Centroamericano por el mecanismo unilateral y contrario al “Derecho de Gentes” y a las disposiciones constitucionales antes aludidas de nuestro estatuto jurídico supremo (fs. 4).

4. El artículo 6 del Protocolo de Tegucigalpa de 13 de noviembre de 1991, mediante al cual se reforma la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrito en la ciudad de Panamá, el 12 de diciembre de 1962, establece que “los Estados miembros se obligan a abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA”; con lo cual, la Asamblea Nacional, al adoptar la Ley No.78 de 11 de diciembre de 2009, viola flagrantemente esta norma supranacional, que es ley también de la República (fs. 4).

5. La ley No.78 de 11 de diciembre de 2009, viola flagrantemente el artículo 17 de la Constitución Política que consagra la obligación de las autoridades en cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, porque desconoce las leyes panameñas que ratificaron la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, al interpretar en forma acomodada el artículo 56 de este instrumenta internacional y el Protocolo de Tegucigalpa del 13 de noviembre de 1991, en su artículo 6, y los mandatos constitucionales consagrados en los artículos 4, 17, 18 y 159 numeral 3 de nuestra Carta Política (fs. 5).

6. La Asamblea Nacional al dictar la ley impugnada, violó flagrantemente el contenido de la frase segunda del artículo 18 de nuestra Constitución Política, puesto que se ha extralimitado en sus funciones por acción en el ejercicio de éstas, al dictar una ley que no está enmarcada dentro de sus facultades, ya que dicho órgano del poder público, sólo puede expedir leyes para ratificar tratados y no para derogarlos, pues ello entrañaría un desconocimiento de la Constitución Política, del derecho internacional público, al recoger nuestro país la concepción monista del “derecho de gentes” con supremacía (fs. 5).

7. La Asamblea Nacional, al dictar la Ley No.78 de 11 de diciembre de 2009, violó flagrantemente el contenido del numeral 3 del artículo 159, de nuestra Constitución Política, que establece la función legislativa al estatuir que la mencionada corporación legislativa sólo está facultada para aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo. Con lo cual dicho órgano legislativo carece de facultades para expedir leyes derogatorias de aquellas mediante las cuales se ratifican tratados internacionales, pues ello implicaría una extralimitación de sus funciones que pueden llevar al país a confrontaciones con otros Estados, al desconocerse unilateralmente los compromisos internacionales adquiridos mediante tratados internacionales que ya han sido ratificados por el parlamento o aprobados por el Ejecutivo mediante los llamados acuerdos simplificados (Executive Agreement). No se puede recurrir a una salida unilateral, puesto que, ésta excede de las facultades legislativas de la Asamblea Nacional, con lo cual, se produce la violación de la Carta Política (fs 6).

8. La Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2009, acusada de inconstitucional, se fundamenta en una interpretación acomodada, unilateral, errada y subjetiva, del artículo 56 de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969, toda vez que el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (Parlacen), no contiene cláusulas y denuncia, y tampoco se infiere del mismo esta posibilidad. Además, por su naturaleza, el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (Parlacen), es un tratado de carácter comunitario, esto es de integración, por lo que, no conlleva ninguna terminación implícita de carácter unilateral, ya que, este tipo de salida, no puede inferirse del texto de dicho documento internacional (fs. 6).

9. La propia Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), encargada de interpretar los documentos comunitarios centroamericanos, al resolver consulta con fecha de 23 de septiembre de 2009, resolvió jurídicamente que “ningún Estado parte del Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano, puede denunciarlo unilateralmente, debido a que este instrumento no contempla disposiciones que lo permita...no puede deducirse la posibilidad de la denuncia en virtud de los antecedentes y la naturaleza comunitaria del tratado, y porque el artículo 6 del Protocolo (de Tegucigalpa), establece que

ningún Estado parte puede adoptar medidas unilaterales que vayan en contra de los principios y propósitos del sistema de la Integración Centroamericana (SICA), del cual forma parte el Parlacen y su Tratado constitutivo como uno de sus principales instrumentos”. Añade también que la ley atacada de inconstitucional, por jerarquía normativa, no puede prevalecer sobre el derecho internacional Público (fs. 7).

2. El postulante estima como disposiciones constitucionales infringidas los artículos 4, 17, 18 y 159 numeral 3 de la Constitución Política.

3. En cuanto a la primera disposición, considera que la violación es directa, por omisión, por considerar que la Asamblea Nacional al proferir la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2009, unilateralmente deroga las leyes mediante las cuales Panamá se adhirió al Parlamento Centroamericano y otras instituciones Políticas y sus Protocolos adicionales, puesto que los Tratados de Derecho Internacional Público, una vez ratificados, deben cumplirse de buena fe, en base al principio Pacta Sunt Servanda y no le es dado al Estado recurrir a su orden jurídico interno para desconocer sus compromisos internacionales. En ese sentido indicó que el derecho de Gentes y los Tratados Internacionales entrañan limitaciones de carácter contractual a la Soberanía Nacional frente a los otros sujetos del Derecho Internacional Público que conforman la Comunidad Internacional (fs. 11).

4. Respecto a la frase final del primer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política, sostiene que su violación directa por omisión, ocurre debido a que mediante la ley acusada se han derogado dos leyes, esto es, la Ley No.2 de 16 de mayo de 1994, mediante la cual se aprobó el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias Políticas, firmado en Guatemala el 2 de octubre de 1867 y sus Protocolos, así como la Ley No.4 del 27 de enero de 2005, por la cual se aprueba el Cuarto Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias Políticas, suscrito en Guatemala el 2 de octubre de 1987, sin estar facultada para dictar este tipo de leyes que dejen sin efecto otras mediante las cuales se ratifican Tratados Internacionales. A su criterio, el reconocimiento de esta facultad a la Asamblea Nacional, le permitiría a éste órgano del Poder Político del Estado, incidir en las relaciones internacionales del país, generando así, conflictos y controversias con otros Estados en el plano internacional (fs. 11).

5. En cuanto a la segunda frase del artículo 18 de la Constitución Política Nacional, señala que fue violada directamente por omisión, al adoptarse la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2009, pues este Órgano del Poder Político de nuestro país no tiene facultades para dictar leyes mediante las cuales se deroguen aquéllas mediante las cuales se ratifican Tratados Internacionales. Indicó que el precedente que recoge la Ley No.78 de 11 de diciembre de 2009, atacada de inconstitucional, siembra un principio destructor del orden jurídico internacional, puesto que ningún Estado puede recurrir a su orden jurídico interno para deshacerse de sus obligaciones internacionales, mediante maniobras legislativas o recurriendo a un cambio constitucional: ello vulnera los principios de la Continuidad Jurídica del Estado y de la Supremacía del Derecho Internacional Público sobre el Derecho Interno (fs. 12).

6. Finalmente, sostiene el demandante que el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política ha sido violada directamente, por comisión por la Asamblea Nacional, al dictar la Ley No.78 de 11 de diciembre de 2009, ya que este Órgano del Poder Político de nuestro país carece de facultades para dictar leyes que deroguen otras mediante las cuales se ratifican Tratados Internacionales. Evidentemente esta Corporación solo puede aprobar o desaprobado, antes de su ratificación, los Tratados y los Convenios Internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo. Ello entrañaría un exabrupto jurídico que puede llevar al país a confrontaciones internacionales, al generar conflictos con otros Estados con los que se han asumido compromisos contractuales y sentar precedentes para que

otras naciones recurran al mismo método frente a sus obligaciones en el ámbito internacional. (fs. 13).

OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

7. Al dar respuesta al traslado, el licenciado Oscar Ceville, estima que la ley demandada como inconstitucional es decir, la Ley. Núm. 78 del 11 de diciembre de 2009, que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano, de conformidad con el artículo 4 de dicha excerta, la misma comenzará a regir desde el 24 de noviembre de 2010, es decir, que a la fecha los efectos jurídicos del acto legislativo demandado no se han producido, por haber sido diferidos en el tiempo por voluntad expresa de su emisor.

8. Estima además, que lo antes expuesto nos permite afirmar, que la acción de inconstitucionalidad promovida por el accionante ha sido ensayada de manera prematura, puesto que la ley demandada se encuentra en lo que se ha denominado una “vacatio legis” o “vacación de la ley”, dispuesta por voluntad expresa del legislador, por lo que estimamos que, debido a esa circunstancia, la misma no tiene actualmente la posibilidad de infringir los artículos 4, la frase final del primer párrafo del artículo 17, la segunda frase del artículo 18, el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, invocados en la demanda, como ninguna otra disposición de ese Texto Constitucional.

9. Por tanto concluye que la demanda de inconstitucional debe ser declarada no viable, y en ese sentido, así lo solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia (fs. 19–26).

FASE DE ALEGATOS

10. Dentro del término de publicación del edicto al que se refiere el artículo 2564 del Código Judicial, se recibieron argumentos escritos del licenciado Julio Berrios (proponente de la demanda de inconstitucionalidad).

11. El licenciado Berrios en su escrito de alegatos, ha reiterado los argumentos que sirvieron de base a la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, subrayando que la Ley No.78 de 11 de diciembre de 2009, “Que Deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano”, viola los artículos 4, la frase final del primer párrafo del artículo 17, la segunda frase del artículo 18, y por comisión el numeral 3 del artículo 159 y, además agregó, como norma infringida el numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Política, el cual no fue mencionado en el libelo de demanda.

DECISIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

12 Como punto de partida, vale precisar que al Pleno no le corresponde analizar la eficacia o conveniencia de que nuestro país participe de la Institución parlamentaria regional conocida como PARLACEN, sino únicamente respecta a la posible violación constitucional incurrida al expedirse el instrumento legal utilizado para el retiro de Panamá de la referida institución Centroamericana.

13. Tomando esto como premisa fundamental y cumplidos los trámites pertinentes, la Corte procede a la consideración de la cuestión constitucional debatida.

14. Sin perjuicio de lo anterior, se precisa señalar que el PARLACEN es un foro regional permanente de representación política del Sistema de Integración Centroamericana con sede en Guatemala y está conformado por diputados electos de cada Estado y los ex presidentes y ex vicepresidentes de los

respectivos gobiernos, durante el periodo inmediatamente siguiente a la terminación de su mandato.

15. El 25 de mayo de 1986, los presidentes centroamericanos reunidos en la conocida reunión Esquipulas I, expresaron: “que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica”. Es por ello que convienen crear el Parlamento Centroamericano. Sus integrantes serán electos libremente por sufragio universal directa, en el que se respete el principio de pluralismo político participativo”.

16. En ocasión de la reunión celebrada en la Ciudad de Guatemala el 6 y 7 de agosto de 1987, conocida como Esquipulas II, acordaron: “colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a que aspiramos en Centroamérica”.

17. Es decir, de los Acuerdos de Esquipulas nace el Parlamento Centroamericano como la instancia política permanente y democrática, de representación popular de la región centroamericana.

18. El PARLACEN cobró plena vigencia, el 28 de octubre de 1991, cuando su primera Asamblea Plenaria se instaló oficialmente en la Ciudad de Guatemala. A inicios de la década del noventa, el entonces Presidente de Panamá, Guillermo Endara Galimany, suscribe la mayor parte de los acuerdos y tratados regionales que hoy conforman el universo jurídico de la integración centroamericana. A partir de entonces, Panamá inicia su inserción plena en el proceso de integración centroamericana, es decir el 13 de octubre de 1993, cuando el Gobierno de Panamá suscribe el Tratado y sus Protocolos; y el 16 de mayo de 1994, cuando la Asamblea Legislativa aprobó los citados instrumentas, incorporándose así el 28 de octubre de 1994, con 20 observadores especiales.

19. Como viene expuesto, se ha sostenido ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2009, emitida por la Asamblea Nacional, por medio de la cual se derogan la Ley No. 2 de 1994, “Por la cual se aprueba el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, firmado en Guatemala, el 2 de octubre de 1987 y sus Protocolos, la Ley No. 4 de 2005, “Por la cual se aprueba el Cuarto Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, suscrito en Guatemala, el 26 de febrero de 2004, la Ley No.2 de 16 de mayo de 1994 y la Ley No. 4 de 27 de enero de 2005, viola los artículos 4, 17, 18, y 159 de la Constitución Política.

20. La Constitución Política Panameña en su artículo 4, establece que:

“Artículo 4.^[1]^[2] La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”.

21. De lo citado se desprende, que Panamá se ha obligado voluntariamente a observar los tratados o convenios que hubiera aprobado y ratificado según el procedimiento establecido en el orden jurídico interno, pero sin soslayar que su cumplimiento se encuentra regido por el derecho internacional.

22. Respecto a la naturaleza jurídica e imperatividad de los tratados, el Doctor César Quintero señaló que, “en cuanto a su fuerza normativa, son leyes especialísimas, que no pueden ser derogadas por leyes posteriores, ni siquiera por constituciones ulteriores a la vigencia de un tratado, aunque contenga normas contrarias a las cláusulas del mismo” (Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, Editora Jurídica Panameña, 1981, pág. 529).

23. Esta consideración reivindica a nivel constitucional, el principio de la pacta sunt servanda, contemplado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que reza: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe.”

24. Ciertamente, la ley que aprueba un tratado permite que este instrumento internacional se incorpore al ordenamiento jurídico nacional, con fuerza de ley y consecuentemente son de obligatorio cumplimiento: sin embargo, tal como sostuvo el Doctor Quintero, esa fuerza es superior a las otras leyes, toda vez que no pueden de ninguna manera ser desconocidos ni tampoco derogados por leyes posteriores

25. En los términos expuestos por esta norma (artículo 4 de la Constitución Política), puede aseverarse que dicho principio consagra la afirmación expresa que nuestro país está comprometido con obedecer las normas del Derecho Internacional.

26. En esa línea de pensamiento, estima la Corte que la soberanía del Estado se ve limitada, porque el Estado Panameño no podía, so pretexto de ejercer su voluntad y potestad soberana, decidir de forma unilateral, que se retiraba del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, sin atender y observar el procedimiento establecido para tal finalidad en el propio Tratado; o secundariamente, dado que el mismo no contempla ninguna disposición que lo permita, era necesario el acatamiento del procedimiento enunciado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobado por la Ley 17 de 31 de octubre de 1979.

27. Ahora bien, el análisis de la norma constitucional pone en evidencia, en cuanto al acatamiento de las normas internacionales, en primer lugar, que el demandante denuncia la violación de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Los Tratados de 1969 y que fue ratificada por nuestro país mediante Ley 17 de 31 de octubre de 1979 y el artículo 6 del Protocolo de Tegucigalpa de 13 de noviembre de 1991, mediante la cual se reforma la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA).

28. El artículo 26 de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 establece lo siguiente:

“Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

29. Esto es la Pacta Sunt Servanda, entiéndase así, que un Tratado debe ser cumplido de buena fe por los países que lo han aprobado.

30. El artículo 27 de la mencionada Convención señala: ^[SEP]Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta Norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46. ^[SEP]

31. Una lectura minuciosa del Tratado de Integración Centroamericana que crea el ^[SEP]Parlacen pone en evidencia que el mismo no contempla una fórmula de salida de sus miembros, por tanto habría que revisar si la Convención de Viena de 1969, faculta o no un mecanismo de denuncia idóneo. Panamá informó por la vía diplomática, su intención de salirse del Organismo el 19 de agosto de 2009, citando como fundamento al procedimiento establecido en el artículo 54, inciso b), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, petición que fue rechazada por los miembros del Parlacen. Bajo esa circunstancia el Estado Panameño, solicitó a La Asamblea Nacional la aprobación de la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009, en la que se observa en su espíritu y en la exposición de motivos, precisamente que el 19 de agosto de 2009 el Gobierno de la República de Panamá, deferentemente

respetuoso del Derecho Internacional, comunicó su intención de iniciar un proceso para retirarse del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano de común acuerdo entre las Partes, conforme a lo establecido en el inciso “b” del artículo 54 de la Convención de Viena.

32. También se indica en la exposición de motivos de la Ley impugnada, que el Gobierno de la República de Panamá, en virtud de las objeciones al retira del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano presentadas por varios Estados Parte del Parlamento Centroamericano, reafirma la voluntad de la República de Panamá de retirarse del Tratado y sus Protocolos Adicionales, con fundamento en el inciso “b” del párrafo 1 del artículo 56 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual dispone que en un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea su denuncia o retira, como lo es Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, el derecho de retiro de los Estados Parte pudiese inferirse dentro de la normativa y la naturaleza del Tratado.

33. Igualmente, se indicó en la citada Ley, que el Gobierno de la Republica de Panamá reconoce que el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano no establece ninguna disposición que autorice su terminación, por lo que resulta viable considerar alguna otra posibilidad, de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

34. Por tanto, se indicó que la decisión del Gobierno de la Republica de Panamá de retirarse del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano ha sido tomada en ejercicio de la voluntad y potestad soberana que ostenta la República de Panamá como sujeto del Derecho Internacional y en sus relaciones recíprocas dentro de la comunidad internacional de Estados en la que prevalece el respeto al principio de la igualdad soberana de sus Miembros, el cual ha sido consagrado como una norma *ius cogens* en el inciso 1 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

35 Efectivamente, tal como se consigné en la exposición de motives de la Ley tachada de inconstitucional, la Convención de Viena de 1969, ratificada por nuestro país mediante Ley No. 17 de 31 de octubre de 1979, contempla la solución para la nulidad, terminación y suspensión de los tratados.

36. En efecto, se tiene que en los artículos 54 y 56, sobre la terminación de los tratados establece:

Artículo 54

“Terminación de un Tratado o retiro de él en virtud de sus disposiciones o por consentimiento de las partes. La terminación de un Tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar:

a) conforme a las disposiciones del tratado, o

b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes”.

37. Es evidente que Panamá, como Estado soberano e independiente, notificó su intención vía diplomática para su retiro del organismo centroamericano, y es un hecho público y notorio que su petición no fue acogida por los representantes de Guatemala, el Salvador y Nicaragua. Ante esa cadena de eventos, el Órgano Ejecutivo procedió a remitir el proyecto de Ley a la Asamblea Nacional, entidad que con fundamento en el artículo 56 de la mencionada Convención, emitió la menciona Ley acusada.

38. El artículo 56 de la mencionada Convención de Viena preceptúa:

Denuncia o retiro en el caso de que el tratado no contenga disposiciones sobre la terminación, la denuncia o el retiro.

1. Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:

a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro: o

b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.

2. Una parte deberá notificar con doce meses, por lo menos, de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él conforme el párrafo 1.

39. Panamá fundamentó la expedición de la Ley 78 de 2009, basada en el numeral 2 del artículo 56, norma que contiene la exigencia del preaviso de 12 meses al resto de los Estados parte; sin embargo, la interpretación integral de la norma, lleva a concluir que la denuncia o retiro tiene que estar sustentada en alguno de los literales descritos en el primer párrafo. Esto es, debe partirse de alguno de los siguientes supuestos: a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.

40. Pese a lo actuado, no puede señalarse que exista un desconocimiento del derecho internacional público, como lo señala el demandante, sino de una interpretación jurídica que el Estado Panameño consideró viable; esto es, que del texto del tratado del PARLACEN, se infería la facultad de denunciarlo. Se trata de un razonamiento jurídico. y como tal, no está exento de argumentos a favor y en contra, especialmente aquellos propios de la conveniencia política y económica de la participación de Panamá en dicha institución de integración regional.

41. En retrospectiva, no puede ignorarse que la autodeterminación del Estado Panameño fue la de adherirse al Parlamento Centroamericano, y lo hizo sin haber tenido la posibilidad de establecer una reserva que le permitiera denunciar el Tratado. La falta de esta posibilidad es lo que hoy nos aboca ante una situación jurídica de repercusiones internacionales.

42. Ahora bien, para establecer si la posibilidad de denuncia o retiro del tratado del Parlacen, era jurídicamente derivable de su texto o espíritu, vale tener en cuenta lo señalado en el Artículo 30 de la Ley N°2 de 16 de mayo de 1994 que aprueba el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, y que dice:

“Artículo 30. Reformas al Tratado.

Las Reformas a este tratado podrán proponerse a los Estados parte con el voto favorable de 76 miembros del total de los diputados. Las reformas entrarán en vigor al ser aprobadas por todos los estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El presente Tratado no admite reservas”

43. A criterio de la Corte, del texto citado no se puede inferir que la posibilidad de denunciar existe dentro del Tratado del Parlacen, resultando como única opción para dicho propósito, ante la denegación del beneplácito del resto de los Estados partes (artículo 54 de la Convención de Viena), la de presentar propuestas de reformas ante los Estados Contratantes, incorporando cláusulas de denuncia o retiro.

44. Aunque pueda resultar ilógico que un estado no tenga la facultad expresa de denunciarlo, esta

situación no es ajena a múltiples tratados vigentes en la comunidad internacional, y como prueba de ello está la propia convención de Viena de 1969, que ha sido denominada “Tratado de los Tratados”, que establece entre otros aspectos jurídicos, normas específicas en aquellos casos en que no se haya establecido expresamente la facultad de denunciar un tratado internacional.

45. En consecuencia, prospera el cargo de injuricidad alegado por el accionante, al comprobarse que el acto legislativo impugnado, contravino el texto constitucional invocado, en lo que atañe al cumplimiento de los tratados y compromisos internacionales suscritos por la República de Panamá.

46. Igualmente, el accionante aduce la infracción del Artículo 17 de la Constitución Política, el cual señala:

Artículo 17.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera 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. 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 la persona.

47. De acuerdo al letrado, la frase final del primer párrafo de esta norma ha sido violada en concepto de violación directa, por omisión, al desconocer las Normas Supranacionales contenidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, del Protocolo de Tegucigalpa del 13 de diciembre de 1991, porque la Asamblea Nacional se excedió en sus facultades al derogar las leyes mediante las cuales se ratificaron los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano, es decir, La Ley No.2 de 16 de mayo de 1994, mediante la cual “Se aprobó el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias Políticas, firmado en Guatemala, el 2 de octubre de 1987 y sus Protocolos y la Ley No.4 de 27 de enero de 2005, por la cual “Se aprueba el cuarto Protocolo al Tratado Centroamericano y otras instancias Políticas, suscrito en Guatemala el 2 de octubre de 1987 (fs. 10).

48. Antes de las reformas constitucionales de 2004, el artículo 17 de la Constitución Política era considerado una norma de carácter programático y por ende, no susceptible de ser invocada de forma autónoma en una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, en virtud de tales reformas (Acto Legislativo N°1 de 2004 que adicionó el segundo párrafo del Artículo 17, incorporé el principio pro libertatis, conllevando una protección extensiva de los derechos fundamentales previstos en los tratados o convenios internacionales de derechos humanos). Esta Corporación de Justicia, ha considerado que la misma puede ser invocada y aplicada directamente con independencia de cualquier otra norma de la Constitución .

49. En este sentido, ha indicado la Corte: ^[L₂]^[SEP]En las demandas de inconstitucionalidad contra el Decreto 19 de 17 de junio de 2003 y el Acuerdo N°15 de la Sala de Acuerdos N°41 de 21 de junio de 2004 del Tribunal Electoral, se cita como violado en concepto de violación directa por omisión, el artículo 17 de la Constitución. ^[L₂]^[SEP]Sobre dicha norma, es necesario puntualizar que no sólo establece la obligación que tienen las autoridades de proteger en su vida, honra y bienes a quienes se encuentran bajo su jurisdicción, sino el deber que tienen las autoridades de sujetarse al orden jurídico (constitucional y legal) y de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales. Se trata de un precepto de contenido normativo y, por ende, no requiere de un desarrollo ulterior para

tener eficacia, tal y como lo corrobora el hecho de que en el texto no se aprecia ninguna cláusula de reserva legal.” (Cfr. fallo del Pleno de 19 de enero de 2009). [1] [SEP]

50. Iguales consideraciones fueron reiteradas por la Corte en fallos de 11 de mayo y 29 de [1] [SEP] diciembre de 2009.

51. En el caso particular, la infracción del texto constitucional citado, se produce desde el momento en que la Asamblea Nacional, emite una ley que, como se ha visto en la sección anterior, conlleva el incumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por nuestro país, al celebrar tratados internacionales. Concretamente, la iniciativa de expedir la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009, “que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano”, constituyó una fórmula apartada de las normas y principios del derecho internacional de los tratados (Convención de Viena), que Panamá se comprometió a acatar, en virtud del artículo 4 de la Carta Magna.

52. Por tanto, concluye la Corte que el artículo 17 de la Constitución Política ha sido violentado de forma derivada, específicamente la frase “cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley”, que mandata una obligación de las autoridades en sus actuaciones,

53. Igualmente, se aduce la violación del Artículo 18 de la Constitución Política el cual establece que:

Artículo 18.

Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

54. De acuerdo al demandante, esta norma constitucional ha sido infringida de manera directa por omisión, toda vez que la Asamblea Nacional expidió una ley para derogar un tratado sin tener esa facultad.

55. Respecto a la naturaleza de la norma constitucional citada, es oportuno hacer referencia a la Sentencia de la Corte del 16 de noviembre de 2009:

“Vale la pena aclarar que, tal como en su momento reconoció el Doctor QUINTERO, es intrascendente si los artículos 17 y 18 de la Constitución constituyen o no normas programáticas, puesto que “dichas disposiciones, a pesar de su índole, han de tener nominalmente la misma jerarquía normativa que los demás preceptos de la Constitución” (QUINTERO CORREA, César A. “Método y Técnica de la Interpretación Constitucional,” en ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE DERECHO CONSTITUCIONAL (APADEC). Interpretación Constitucional, Edit. Mizrachi & Pujol, Panamá, 1999, p. 43.)”

56. En ese sentido, el artículo 18 de la Constitución Nacional precisa el ámbito de actuación de las autoridades públicas y sus respectivas responsabilidades, contenido que no aporta mayores elementos de juicio para determinar si el acto demandado, contraviene una norma del texto fundamental.

57. Por tanto, debe el Pleno descartar el cargo de infracción del artículo 18 constitucional, por no tratarse de abuso de autoridad, sino el erróneo ejercicio de una facultad que se considera incluida dentro del marco constitucional.

58. Finalmente, se refiere a la infracción del artículo 159 numeral 3 de la Constitución Política que

señala:

Artículo 159.

La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. 2.

3. *Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.”*

59. Como se explicó anteriormente, la Asamblea Nacional, al expedir la Ley impugnada, motivó su actuación en la ritualidad contenida en la mencionada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Es decir, el Estado Panameño, antes de proceder a la emisión de la ley acusada, comunicó su intención de retirarse del Organismo Internacional a los directivos de la Organización, petición que públicamente fue rechazada por el resto de los Estados parte y que abrió entonces, el compás para que se procediera mediante otro supuesto jurídico, el cual originó la ley impugnada, para que entrara a regir en un año a partir de su promulgación, tal como lo establece la Convención de Viena de 1969, es decir, que se dio la notificación unilateral con un año de anticipación.

60. No obstante, queda claro que era imperativo aplicar el artículo 56 de la Convención de Viena en forma integral, y no sólo en lo del término, con lo cual resulta apropiado concluir que del referido texto del Tratado del Parlacen, no puede inferirse la facultad de denuncia, porque los Estados Contratantes no lo han manifestado así en ninguna declaración de voluntad conjunta o proposición de reforma a los textos constitutivos; en consecuencia, la actuación unilateral del Estado Panameño, entra en colisión con los artículos 26 y 27 ya citados del Convenio de Viena.

61. Ahora bien, concordante con lo que el accionante propone, al acto atacado infringe particularmente el numeral 3 del artículo 159 de la Carta Magna, toda vez que la única referencia a las relaciones exteriores de nuestro País se circunscribe exclusivamente al tema de la aprobación o desaprobar de tratados internacionales.

62. Bien entendida, la facultad concedida en el numeral 3 antes citado, sólo se refiere a una prerrogativa que se ejerce previo a la ratificación y entrada en vigor del tratado. Sin embargo, el retiro o denuncia de un tratado, es un tema que se relaciona con la administración y aplicación del tratado, asunto sobre el cual no existe norma específica que le confiera al legislativo la posibilidad de intervenir.

63. Respecto a la administración y aplicación de los tratados internacionales, la facultad de denuncia esta cargo del Órgano Ejecutivo facultado para dirigir las relaciones exteriores, tal como lo dispone el 184 numeral 9 de la Carta Magna, esto, con independencia de la participación del Órgano Legislativo. Por lo tanto, una vez que es denunciado un tratado internacional la ley que lo aprobó queda simplemente como una ley muerta. Esta es la realidad jurídico práctica, y tiene su fundamento en que precisamente no hay una facultad constitucional expresa que requiera o permita al Órgano Legislativo derogar un tratado mediante una ley.

64. Dentro de esta arista jurídica cabe considerar el pensamiento de Rafael Nieto Navia en su libro “Estudios sobre Derecho Internacional Público” Colección Profesores, Bogotá, Colombia, página

103, cuando expresó “... las competencias internas se subordinan a reglas superiores, como condición de normal convivencia en la comunidad interestatal”.

65. Por otro lado, es importante advertir que en la fase de alegatos, el accionante se refirió a la posible infracción del artículo 163 numeral 1 de la Carta Magna, cargo que no fue presentado inicialmente en la demanda, ni tampoco considerado por el agente colaborador del Ministerio Público.

66. Empero, dada la obligación de la Corte de realizar el examen de la norma tachada de inconstitucional, no sólo respecto a las normas invocadas expresamente por el accionante, sino también frente a la totalidad del texto constitucional, estima esta Superioridad necesario considerar la potencial infracción del artículo supra citado.

67. En ese sentido, la norma constitucional prescribe:

“Artículo 163.^[1] Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.”

68. De acuerdo con fallos recientes de la Corte Suprema, la limitación anterior “... fija una prohibición clara y básica que limita la actuación del Órgano Legislativo panameño, por cuanto no puede expedir una Ley que sea contraria a la letra o al espíritu de la propia Constitución.” (Cfr. fallo del Pleno de 25 de enero de 2011).

69. En consecuencia, aún reconociendo que hasta no se declare por la Corte, la inconstitucionalidad de una norma o acto, el mismo goza de la presunción de constitucionalidad, es evidente que en ciertas circunstancias, la simple consulta de la letra del texto fundamental, bastaría para advertir de antemano la potencial colisión entre una ley y la Carta Magna.

70. Esa es la situación acontecida en el caso particular, donde una ley, dictada en aparente ejercicio de la función legislativa, termina contraviniendo el texto constitucional.

71. Finalmente, no puede la Corte pasar por alto la importancia que en el tema reviste, la valoración del preámbulo de la Constitución Política de la República, en el que el constituyente patrio expresó:

“Con el fin supremo de fortalecer 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, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá.”

72. Al amparo de estos propósitos y principios básicos, no queda dudas respecto a que la decisión que mayormente se compadece con realización de dichos fines, es la declaratoria de inconstitucionalidad del acto demandado.

73. Concluido el examen del libelo de inconstitucionalidad presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, encuentra la Corte, que la Ley impugnada viola los Artículos 4, 17, 159 numeral 3 y 163 numeral 1 de la Constitución Política y procede a decretarlo así.

PARTE RESOLUTIVA

74. Por las consideraciones anteriores la CORTE SUPREMA PLENO. administrando justicia en

nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL. la Ley No.78 de 11 de diciembre de 2011, “Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano”.

75. Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

Magistrado HARRY A. DIAZ

Magistrado LUIS R. FÁBREGA S.

Magistrado LUIS MARIO CARRASCO

Magistrado HARLEY MITCHELL D.

Magistrado ALEJANDRO MONCADA LUNA

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA

I. MARCO REFERENCIAL

1. Con alto sentido de responsabilidad y especial cuidado procedo a expresar algunas apreciaciones puntuales que considero de interés para esta Corporación Judicial, en torno a la Decisión de la Corte Suprema de Justicia, Pleno, de declarar inconstitucional, la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2011, proferida por la Asamblea Nacional de la República de Panamá, “Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al parlamento Centroamericano (Parlacen), por violar los artículos 4, 17, 18 y 159 numeral 3 y 163 numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panamá.

2. Tal decisión, emerge de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Doctor Julio Berrio Herrera, en contra de la precitada Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2011, la cual según el demandante, viola flagrantemente el artículo 4 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”.

3. A este respecto, vale acotar que dicha norma constitucional valida el principio de Derecho Internacional Público que consagra la norma Pacta Sunt Servanda, que deriva del artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, que establece que: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe”, mismo que fue ratificado por nuestro país y, por ende, tiene fuerza legal.

4. Abrigo la certeza de que la estabilidad del orden jurídico internacional esté basada, en buena parte, en el respeto de los Tratados Internacionales. El restablecer la confianza en la disciplina jurídica de las relaciones internacionales es un imperativo de la convivencia pacífica. Es por ello que los Sujetos del Derecho Internacional Público se avocan a celebrar tratados con el fin de impedir — de alguna manera — el surgimiento de controversias, y en caso de que éstas surjan, los tratados reglamentan su solución

pacífica. Cuando los tratados pierden eficacia, la decisión queda confiada a las armas.

5. La función vital y moral que le corresponde a la norma *Pacta Sunt Servanda* en las relaciones jurídicas interestatales es garantizar el fiel cumplimiento de los Tratados Internacionales.

6. Sin embargo, es bueno acotar que la fuerza obligatoria de los Tratados entre las partes contratantes siempre ha sido materia de ardua controversia internacional. Algunos autores afirman que los tratados son obligatorios en virtud del Derecho Internacional Natural. Esa obligatoriedad se basa en consideraciones de índole moral o religiosa y estiman, en consecuencia, que los tratados son sacrosantos, intangibles.

7. Los tratados deben ser observados rigurosamente, ya que al incorporarse al ordenamiento jurídico nacional, con fuerza de ley, son de obligatorio cumplimiento. A este respecto, el Dr. César A. Quintero, en su obra “Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá”, ha expresado, con claridad meridiana, que su fuerza normativa, las ubica como “leyes especialísimas que no pueden ser derogadas por leyes posteriores, ni siquiera por Constituciones ulteriores a la vigencia de un tratado, aunque contenga normas contrarias a la cláusulas del mismo”.

8. Esta norma, considerada como fundamental en el derecho de los tratados, fue axioma del Derecho Internacional clásico, en especial cuando las potencias imponían los tratados a los Estados débiles o a los vencidos. El actual Derecho Internacional no acepta esa regla como un axioma, sino que su interpretación y aplicación están sujetas a la condición de que el tratado haya sido celebrado en pie de igualdad por la partes y no contenga ningún vicio de nulidad, o sea los vicios del consentimiento. De manera tal, que todo tratado celebrado en circunstancias desiguales de ser considerado *nub ab initio*. Así, los tratados celebrados en un plano de igualdad y con todos los requisitos de Derecho Internacional han de ser observados rigurosamente; tal es el caso de la Convención de Viena de Derecho de Tratados de 1969.

9. En el caso que nos ocupa, la Asamblea Nacional al adoptar la mencionada Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2011, además, viola el artículo 27 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969, “Sobre el Derecho de los Tratados”, que a la letra dice:

Artículo 27.

“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

10 Esta normativa con rango de Ley. está incorporada a nuestro derecho interno con rango y fuerza de Ley de la República, y observamos que la misma, expresa, taxativamente, que “en el derecho interno, en la observancia de los tratados, una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

11. Como bien señala el demandante, dicha norma debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46 del mismo tratado, que admite como causal de nulidad una excepción: “1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifestada y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno”, ya que como bien señala el demandante “no existe en el mundo ningún tratadista del Derecho de Gentes. que se atreva a defender

la posibilidad que un Estado recurra al orden jurídico nacional para desprenderse de sus obligaciones nacionales, tal como ocurre con la Ley demandada” (fs.3).

12. Vale puntualizar que en materia de aplicación de tratados:

13. En primer lugar, una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. La única excepción, cuando esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno y ese no es caso que nos ocupa.

14. En segundo, lugar las disposiciones de un tratado no obligan a una parte respecto de ningún acto o hecho que se haya realizado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor.

15. En tercer lugar, un tratado es obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta la totalidad de su territorio (continental e insular, régimen colonial y de administración fiduciaria). En la regla del ámbito territorial de los tratados.

16. Y en cuarto lugar, las reglas concernientes a la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia; “cuando un tratado especifique que esté subordinado a un tratado o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado, prevalecerá las disposiciones de este último.

17. Por su parte, la doctrina del Derecho Internacional presenta diversas teorías, mediante las cuales se explica el nexo que existe entre el orden jurídico interno y el internacional. En el territorio del Estado tienen vigencia tanto las normas de Derecho Interno como las normas de Derecho Internacional. Cada Estado, en base al principio de autodeterminación e igualdad soberana de los Estados, consagrado por la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, determine la relación que existe entre el Derecho Internacional y su Derecho Interno. Éstas pueden ser clasificadas en tres vertientes: la tesis dualista, la monista y la coordinadora.

18. La tesis dualista postula que los dos órdenes jurídicos, el internacional y el interno, son totalmente distintos tanto por su carácter como por su esfera de acción y existen independientemente el uno del otro como dos sistemas jurídicos autónomos cuya relación se limita a entrar en contacto, sin que la validez de uno dependa del otro.

19. La teoría dualista o pluralista afirma que el Derecho Internacional y el Derecho Interno son dos ordenamientos jurídicos totalmente separados, independientes y autónomos, ya que sus fundamentos de validez y destinatarios son distintos. De este modo, las normas de Derecho Internacional son producidas mediante un procedimiento internacional y solamente obligan a comunidades soberanas, mientras que el Derecho Interno tiene su fundamento de creación y validez en la Constitución del Estado, que es el único ordenamiento que puede originar derechos y obligaciones para los individuos.

20. Esta concepción postula una total independencia entre los dos órdenes jurídicos, por lo que ninguno de ellos define la validez del otro. De esta forma, aun las normas estatales opuestas al Derecho Internacional podrán gozar de obligatoriedad jurídica.

21. La tesis monista parte de considerar que el Derecho Interno y el Internacional se encuentran unificados en un solo sistema jurídico, pero uno de ellos prevalece sobre el otro. Es por eso que dentro de estas tesis se ha generado una doble vertiente, dependiendo de cuál de los dos órdenes goza de

primacía:

a) Monista internacionalista (primacía del Derecho Internacional), establece que el Derecho Internacional es un orden jurídico jerárquicamente superior al Derecho Interno.

Se considera que dentro de la unidad de todas las ramas del derecho en un mismo sistema jurídico, el Derecho Internacional es jerárquicamente superior al Derecho Interno en razón de la norma hipotética fundamental Pacta Sunt Servanda. De esta forma, los conflictos que puedan surgir entre una norma internacional y otra estatal son simplemente conflictos entre una norma jerárquicamente superior y otra de jerarquía inferior.

b) Monista Nacionalista (primacía del Derecho Interno del Estado) esta postura se basa en sostener que el Derecho Interno es superior al Derecho Internacional. Considera que el Derecho Interno es Superior al Derecho Internacional, por lo tanto la validez de este último estará sujeta al orden jurídico interno. Para que las normas internacionales sean reconocidas por un Estado, es necesario que la misma Constitución del Estado realice un reenvío o incorporación de las normas internacionales o bien, que se lleve a cabo un procedimiento de adaptación de las normas internacionales a las estatales por parte de los órganos competentes.

22. Tesis coordinadora o conciliadora, esta tesis, al igual que la monista, parte de la unificación de los dos órdenes en un solo sistema, con la diferencia de que considera que las relaciones entre el Derecho Interno y el Internacional son de coordinación y no de subordinación del uno al otro.

23. Esta tesis reconoce la posibilidad de que se presenten conflictos entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, los cuales no tienen carácter definitivo y encuentran su solución en la unidad del sistema jurídico. A esta tesis también se le denomina monismo moderado o estructurado y se construye manteniendo la distinción entre el Derecho Internacional y el Interno, al mismo tiempo se subraya que su conexión se da dentro de un sistema jurídico unitario basado en la Constitución de la comunidad jurídica internacional.

24. Nuestro país, por mandato constitucional, expresamente en su artículo 4, manifiesta que la República de Panamá acata las normas del derecho internacional. De esta forma, ha recogido el principio de la superioridad de los tratados sobre el derecho interno.

25. Al respecto, soy de criterio de que el acto legislativo infringe, además, el artículo 17 de la Constitución Política, al emitir una Ley que conlleva el incumplimiento de compromisos internacionales previos adquiridos por la República de Panamá en materia de tratados internacionales.

Artículo 17.

Las autoridades de la República están Instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera 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.

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 la persona.”

26. Con claridad meridiana observo que la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2009 viola de forma derivada la frase subrayada del precitado artículo 17, que manda a nuestras autoridades la obligación específica de cumplir y de hacer cumplir la Constitución y la Ley.

27. En igual medida, la decisión de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, al proferir la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2011: “Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al parlamento Centroamericano (Parlacen) viola, “eo ipso”, el artículo 159 numeral 3 de nuestra Máxima Excerta Legal que señala que:

Artículo 159.

La Función Legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes Necesarias para el cumplimiento de los Fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución Y en especial para lo siguiente:

1. .. 2. ..

3. *Aprobar o desaprobado, antes de su Ratificación, los tratados y los convenios Internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo...»*

28. Conforme a este artículo, la Asamblea Nacional, únicamente, tiene facultades para aprobar o desaprobado tratados internacionales, antes de su ratificación y como quiera que el Tratado que ampara el Parlacen, fue debidamente ratificado por Panamá, la actuación de nuestra Máxima Corporación Legislativa se aleja flagrantemente de la letra y el espíritu de la norma jurídica.

29. Tal actuación viola taxativamente el ordinal 3 del precitado artículo 159 por cuanto que la Asamblea Nacional no está facultada para derogar una ley que ha ratificado un tratado internacional, como lo es, en efecto, la Convención de Viena en materia de Derecho de Tratados.

30. Se ha señalado en sentencia de 16 de octubre de 1991, que las normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa referentes a la función legislativa, o mejor dicho, con relación a la formación y aprobación de las leyes son integrantes del bloque de constitucionalidad ya que cuando una ley es aprobada violando los preceptos que al respecto contempla el Reglamento mencionado, la misma puede ser declarada inconstitucional debido a un vicio de forma. Sin embargo, es importante deducir que las normas de este Reglamento que tienen que ver con las funciones judiciales y administrativas de la Asamblea, no forman parte del bloque.

31. Es bueno puntualizar, entonces, que hay que tener presentes una serie elementos en la concertación de todo tratado, para que el mismo tenga fuerza jurídica, a saber:

- Un tratado es un acuerdo de carácter internacional, de voluntades, realizado siempre entre dos o más Sujetos del Derecho Internacional, por cuanto que son capaces de ejercitar derechos y contraer obligaciones en el ámbito internacional;

- Tales Sujetos deben tener capacidad jurídica, es decir, que solo los Estados pueden celebrar Tratados por se; consentimiento, el cual tiene que ser expreso y manifestado por conducto del jefe de Estado o del órgano de negociación internacional del Estado o por intermedio de sus plenipotenciarios;

- El objeto, que tiene que ser lícito, o sea no violatorio el Derecho Internacional; posible, es decir que no sea sobre algo inexistente; y por causa se entiende aquello que justifica la obligación.

- Los tratados deben ser escritos: la Convención de Viena sobre la materia señala esta condición como esencial del mismo, Al igual que la Convención de la Habana de 1928, suscrita en atención a la Sexta

Conferencia Panamericana, plantea en su artículo 2, que “es condición esencial de los tratados la forma escrita”.

- En igual medida, se manifiesta en la carta de la Organización de las Naciones Unidas, expresa su inclinación por la forma escrita, en su artículo 102, cuando plantea que “Todo tratado y todo acuerdo internacional concertado por cualesquiera de los miembros de la naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaria y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.”

- En todo tratado es indispensable el libre consentimiento de las partes para que surja la obligación jurídica, y esta voluntad de los Estados para querer obligarse se manifiesta al firmar o ratificar el instrumento objeto del tratado, mediante la adhesión, aprobación, aceptación o cualquier otro modo que manifieste la intención del estado en contraer la obligación, según lo disponen los artículos 14 y 15 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Los Tratados son regidos por el Derecho Internacional Público y crean un vínculo jurídico (*Vinculum Juris*) entre las partes contratantes por lo que cada una de ellas se compromete y queda obligada al cumplimiento de las estipulaciones contenidas en el mismo.

II. ASPECTOS ESENCIALES DE LA EXPLICACIÓN DE MI VOTO RAZONADO

32. Si bien es cierto, que al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le compete, pronunciarse en torno a la posible violación constitucional incurrida al expedirse el instrumento legal utilizado para el retira de la República de Panamá de la precitada institución, considero que se hace imperativo evaluar algunas consideraciones frente a la figura del Parlacen y en particular, frente a los procesos de integración a nivel mundial y regional. Ello es así, ya que esta institución de integración centroamericana, contribuye, intrínsecamente, a la búsqueda de la paz y la seguridad internacional en la región, propiciando una “Cultura de Paz”

33. La cabal comprensión del proceso de integración latinoamericano — según los escritos del insigne politólogo y economista Dr. Ricardo Schembri Carrasquilla, en su obra “Teoría Jurídica de la Integración Latinoamericana”, Auspiciada por el Parlamento Latinoamericano, — exige una importante labor de análisis de los procesos de integración en que actualmente se desenvuelve ese fenómeno. Una primera conclusión que nos da la realidad imperante es el hecho cierto de que la integración latinoamericana se encuentra fraccionada en varios esquemas integracionistas, con diversos grados de profundización y con variantes en torno a la forma de realizar ese propósito.

34. Sin embargo, esto no puede entenderse necesariamente como un elemento antagónico con la integración Latinoamericana: lo será en la medida en que cada tratado de integración continúe una ruta paralela a los otros convenios latinoamericanos; no lo será, de lograrse la convergencia de esos diversos procesos hacia un esquema único de integración latinoamericana. Así, paralelismo y convergencia surgen como dos tendencias que se dan en el seno de la integración latinoamericana: la primacía de una sobre la otra determinará el futuro de la integración latinoamericana por cuanto el paralelismo llevaría indefectiblemente a la proximidad de los procesos subregionales pero sin desembocar en una Latinoamérica Comunitaria, pues los esquemas así planteados nunca se encontrarían; la convergencia, permitiría que esa diversidad en la unidad actualmente existente, sirviese de prólogo y preparación para robustecer las bases de creación de un único sistema latinoamericano de integración hacia el que confluirían todos los sistemas actuales.

35. Esta apreciación debe realizarse atendiendo a otros criterios ya planteados y conocidos en la Teoría General de la Integración: ésta puede tener diversos grados desde un punto de vista económico y diversas formas de organización desde un punto de vista jurídico. En efecto, se ha establecido que la integración económicamente puede ser una zona de libre comercio (libre circulación de bienes y servicios), o una unión aduanera (libre circulación de bienes y servicios y arancel externo común) o una comunidad económica (libre circulación de bienes y servicios, arancel externo común y libre circulación de trabajadores y capitales como factores de producción del mercado común creado) o una unión económica (libre circulación de bienes y servicios, arancel externo común, libre circulación de trabajadores y capitales e implementación de políticas comunes y armonización de políticas macroeconómicas).

36. A su vez las manifestaciones jurídicas de la integración son diversas pues todas se inician en el seno del clásico derecho internacional público a través de los tratados pactados entre los Estados miembros del mecanismo u órgano de integración correspondiente; pero a partir del surgimiento de una Comunidad en realidad estamos ante un fenómeno más amplio que el económico, pues la Comunidad es también jurídica en cuanto que hay un derecho común (comunitario), producido por autoridades supranacionales, derecho éste que es autónomo frente al derecho internacional y que tiene las características de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional y se caracteriza a la Comunidad como un organismo supranacional de naturaleza especial; considero que el elemento esencial de una Comunidad, como organismo supranacional que es, está dado por la capacidad de sus órganos de crear derecho comunitario (con sus características ya anotadas) y por el hecho de contar esa Comunidad con un presupuesto de recursos propios en cuya ejecución se entrelazan políticas comunes y actúa la Comunidad ante los habitantes como un ente administrativo más a la par con el Estado Nacional y los otros entes administrativos territoriales y por servicios.

37. Al pactar un Tratado de Integración, los Estados definen un plazo para la creación del fenómeno deseado (zona de libre comercio o unión aduanera o comunidad económica o unión económica), pasando por algunas etapas previas y esenciales para pasar a estadios superiores de integración; es por ello que es fundamental desentrañar la intención de las partes del tratado de integración para lograr entender la verdadera dimensión de éste; en efecto, una cosa es pactar una zona de libre comercio con la única intención de construir ésta y otra muy distinta es pactar una zona de libre comercio pero como una etapa inicial a cumplir para pasar luego a etapas más avanzadas de integración (unión aduanera, por ejemplo), siempre con la intención de llegar a formar una Comunidad; así, la lectura de una zona de libre comercio (idéntica teóricamente) resulta distinta en un tratado frente a otro: en ambas se trata de reducir aranceles para que se dé una libre circulación de mercancías; pero en un tratado (el de zona de libre comercio), una vez cumplido este propósito el tratado se agota por cumplimiento de su objeto; por el contrario en el otro Tratado, la realización de la zona de libre comercio es apenas una primera etapa del proceso de construcción de la Comunidad; así, entonces, la intención de los Estados es fundamental para desentrañar la naturaleza del tratado de Integración. Ello nos lleva entonces a la necesaria reflexión acerca de lo que pretenden los Estados Latinoamericanos en sus diversos acuerdos de integración.

38. El proceso actual de la integración Latinoamericana, según Ricardo Schembri Carrasquilla, debe entenderse como un fenómeno multidimensional en el que coexisten diversas facetas de una misma realidad y en el que en mi entender podemos distinguir al menos cuatro dimensiones diversas:

1) La Dimensión Bilateral, en la que encontramos sendos acuerdos bilaterales de naturaleza comercial y de complementación económica celebrados entre países latinoamericanos, algunos de ellos como acuerdos de alcance parcial

suscritos en el marco de la ALADI (por ejemplo Acuerdos de Complementación Económica Chile — Colombia o Chile — México, Chile — Venezuela, Chile — Ecuador) y otros suscritos por fuera de este marco.

2) La Dimensión Subregional, que esta dada por aquellos tratados multilaterales suscritos entre países latinoamericanos pero sin alcanzar un nivel latinoamericano, como es el caso de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Mercosur (Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay) y el Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela), los que fueron suscritos como acuerdos de alcance parcial en el seno de la ALADI o el Sistema Centroamericano de Integración SICA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá), suscrito por fuera de la ALADI ya que los Estados Centroamericanos no son miembros de esta Asociación.

3) La Dimensión Regional, que esté dada por aquellos tratados multilaterales de envergadura Latinoamericana como es el caso del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano (Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela); la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela); el Sistema Económico Latinoamericano SELA (Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela); y, el Grupo de Río (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela a más de una representación rotativa para Centroamérica y otra representación rotativa para el Caribe).

4) La Dimensión Universal, que está dada por aquellos acuerdos o tratados suscritos por países o subregiones Latinoamericanas con países o bloques económicos no latinoamericanos, como es el caso de la Organización Mundial de Comercio OMC derivada del GATT a la que pertenecen la mayoría de los Estados Latinoamericanos; ^[L]~~[SER]~~ el Tratado de Libre Comercio de América del Norte mas conocido por su sigla en inglés NAFTA y al que pertenece México con Estados Unidos y Canadá; el Tratado Mercosur — Unión Europea; los convenios de Colombia y Venezuela con el CARICOM o convenio de integración del Caribe, conformado por los países no latinoamericanos del Caribe; la APEC o convenio de cooperación del Pacífico, al que pertenecen los países Latinoamericanos con costa en el Océano Pacífico junto con Japón, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Australia, Filipinas, Nueva Zelanda y otros países de la cuenca pacífica; el Tratado de Libre Comercio Chile — Canadá; la proyectada ALCA o Área de Libre Comercio de las Américas a conformarse entre los Estados Unidos, Canadá, los Estados Latinoamericanos y los del Caribe en proceso que lidera la Organización de Estados Americanos OEA; en esta dimensión también estaban los acuerdos que la proyectada Comunidad Latinoamericana de Naciones llegase a celebrar como tal con terceros países o bloques no latinoamericanos.

39. Esta gama de dimensiones de la integración en América Latina genera por supuesto una gran incertidumbre; sin embargo, no hay que apresurar conclusiones pues es imprescindible tener presente que no necesariamente una dimensión excluye a la otra. Lo cierto es que en la actualidad parecen predominar las dimensiones subregional y universal sobre las otras. En la medida en que se desarrolle la dimensión regional, esto es la Latinoamericana, habrá surgido un esquema de integración propiamente latinoamericano; de no darse ello, se habrá fracasado en el compromiso histórico de crear la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

EN TORNO AL FENÓMENO INTEGRACIONISTA

40. Según los escritos del Dr. Ricardo Schembri Carrasquilla, eminente politólogo y economista latinoamericano, el mundo de la postmodernidad presenta dos grandes tendencias, las que se

complementan y no necesariamente se excluyen: la globalización o internacionalización de la economía, las comunicaciones, la protección del medio ambiente y otras manifestaciones de la vida humana y la regionalización o integración que envuelve la conformación de bloques de Estados. Una y otra tienen diversas manifestaciones jurídicas y han significado una notoria evolución jurídica e institucional; jurídica, por cuanto se presenta una tendencia a cambiar o morigerar el principio de la competencia territorial de los Estados en el sentido de que ya el Estado no es el único generador del derecho que regula las relaciones entre los habitantes de su territorio, lo cual a su vez lleva a la necesaria revisión del criterio absoluto de la soberanía, institucional, pues después de la Segunda Guerra Mundial y aparejado con el proceso descolonizador el mundo ha observado la aparición de muchos y muy importantes organismos internacionales que buscan precisamente institucionalizar e impulsar esa tendencia globalizadora.

41. La realidad actual presenta diversas manifestaciones jurídicas contrarias a la competencia territorial de los Estados, que ha sido hasta ahora la regla de oro de las relaciones internacionales y del principio de la soberanía; en efecto, el derecho comunitario, aquel generado por los órganos supranacionales de una Comunidad y cuyo gran desarrollo se ha dado en Europa, implica que es un derecho de aplicación directa a todos los habitantes de los Estados miembros, esto es, que un ente distinto al Estado está generando derecho vinculante a los asociados; piénsese también en el derecho comercial internacional, conformado por convenciones internacionales y la *lex mercatoria*, como instrumento que los particulares tienen a su disposición en sus relaciones internacionales a fin de regular éstas, superándose así en buena medida la referencia a leyes nacionales catalogadas como ley del foro e incluso solucionando las controversias no con jueces nacionales sino con árbitros internacionales, dado el creciente desarrollo del arbitraje comercial internacional. Se tiene también el fenómeno de las normas con efectos extraterritoriales, tendencia creciente en la que normas nacionales (leyes de Estados, por ejemplo) empiezan a tener efectos más allá de su territorio y sobre habitantes de otros Estados, aunque esta nociva intención de algunas potencias ha venido siendo rechazada por la mayoría de Estados por considerarla, con razón, violatoria de su soberanía.

42. Esas dos tendencias, globalización y regionalización, han sido acogidas en Latinoamérica, razón por la cual los diversos Estados han venido realizando sendas prácticas en ese contexto y han suscrito gran cantidad de instrumentos jurídicos que reflejan esa realidad internacional.

43. Ello es así, ya el elemento fundamental de la política internacional que actualmente despliegan los Estados latinoamericanos es su inserción en la economía internacional, su apertura y la búsqueda de la modernización de sus economías a través de su internacionalización.

44. Vale recordar que desde los años sesenta, por décadas se ha venido planteando en Latinoamérica la necesidad de desarrollar un proceso de integración de los Estados y pueblos latinoamericanos, máxime teniendo en cuenta los elementos históricos comunes que siempre han pregonado la necesidad de unión de las naciones recién independizadas de España y Portugal.

45. Desde entonces el proceso ha contado con importantes reformas, siempre tendientes a modernizarse a fin de ir flexibilizándose y adaptándose a las necesidades nacionales y subregionales pero alejándose de la real construcción de un esquema de integración al nivel latinoamericano, a punto tal que es indispensable rediseñar la estrategia de integración o asumir la clara consecuencia de que no será viable la construcción del bloque latinoamericano.

46. En la actualidad, la comunidad internacional ejerce fuertes tendencias integracionistas. Tales

tendencias no son ajenas a nuestro continente y, en especial, para la América hispana. Ya en el siglo XVIII, Simón Bolívar, a través de sus múltiples escritos y vivencias, expresó su sueño integracionista. El sueño de Bolívar en América continúa vigente, en la misión de América que es ofrecer al hombre una tierra de libertad; en el respeto por la soberanía, la independencia, la igualdad y el derecho.

47. En aquel entonces, el proyecto social de la integración latinoamericana, fue desde siempre, la conformación de la Gran Colombia, la patria grande que se disolvió en 1830. Simón Bolívar profundamente preocupado, exclamó a los pueblos de Colombia: “Habéis presenciado mis esfuerzos para plantar la libertad donde reinaba antes la tiranía. He trabajado con desinterés, abandonando mi fortuna y aún mi tranquilidad. No aspiro otra gloria que la consolidación de Colombia. Todos debéis trabajar por la unión. “Colombianos” mis últimos votos son por la felicidad de la patria. Si mi muerte contribuye para que cesen los partidos y se consolide la unión, yo bajaré tranquilo al sepulcro.

48. Como pensador panamericanista, Bolívar, se atrevió a manifestar con firmeza y transparencia el intento de hacer de Colombia un país grande, capaz de garantizar el progreso de sus pueblos y de hacer frente al peligro que significaba la expansión creciente de los Estados Unidos y su futuro imperialista. Al respecto advirtió en 1829, que los Estados Unidos parecen destinados por la providencia para plagar América de miseria en nombre de la libertad. Su sueño integracionista Propiciaba la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio. Igualmente, Favorecía la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por los Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

49. En las metas de integración Bolívar, padre de la independencia, dijo: “Nuestra la patria es América”; en la que también nosotros como impulsores de esta integración nos proponemos como Martí, a cultivar una rosa blanca, en julio como en enero, para el amigo sincero que me da su mano franca. De América soy hijo, a ella me debo.

50. Las ideas modernistas de integración, a nivel global, abarcan entre otros aspectos, diversos tópicos de la vida política, económica, social, cultural, cibernética y ambiental.

51. El fenómeno integracionista, no es sólo privativo de Latinoamérica y el Caribe, sino que es tema obligado en Asia, Europa y el Oriente Medio. La comunidad de naciones, en aras de superar los diversos problemas que emergen de la globalización, se ha visto inmersa en un sinnúmero de alianzas interestatales, firmando acuerdos de cooperación, intercambios en infraestructuras, biotecnología y petróleo; además de ir fortaleciendo cada vez más los diferentes organismos internacionales de cooperación económica Norte-Sur; Sur-Sur y Este-Oeste con la finalidad de trabajar unidos por la consolidación de un marco de relaciones políticas multipolar y solidarias.

52. A continuación esbozo someramente algunos de los esfuerzos integracionistas en nuestra región latinoamericana, a saber:

EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO: PARLATINO.

53. El Parlamento Latinoamericano del cual forma parte nuestro país, inició sus actividades en 1964 con la inspiración del peruano Andrés Townsend Ezcurra y con base en la Declaración de Lima de

ese año; solo hasta 1987 se suscribió el Tratado de Lima de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, el cual tiene su sede permanente en la ciudad de Sao Paulo (Brasil). El Parlamento Latinoamericano tiene una amplia composición, contando con la membresía de 22 Congresos o asambleas Parlamentarias: Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Aunque aún no cuenta con un rol en el seno de la Comunidad Latinoamericana por la inexistencia de ésta; se trata de un organismo de coordinación entre los Congresos miembros, del que no emana norma jurídica alguna.

54. La importancia del Parlamento Latinoamericano radica en su proyección y liderazgo en el proceso de conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones y además de ello es un importante foro de discusión democrática y de interrelación entre los congresistas latinoamericanos; también es un escenario de conocimiento de los problemas comunes y un foro por la democracia en América Latina.

EL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO: SELA.

55 Es un organismo internacional, el que fue creado por el Convenio Constitutivo de Panamá (1975) Y tiene una amplia composición, siendo sus Países miembros los siguientes: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El SELA es ante todo un foro de discusión de asuntos económicos de la región y “es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrado por Estados soberanos latinoamericanos” (art. 2 Convenio Constitutivo de Panamá)

56. El Grupo de RIO: se origina en el grupo de Contadora, Panamá, en 1983 como un esfuerzo de los países limítrofes con Centroamérica y el Caribe (México, Colombia, Venezuela y Panamá) para buscar y apoyar una solución pacífica al grave conflicto que asolaba a buena parte de la población centroamericana. Posteriormente Brasil, Argentina, Perú y Uruguay conformaron el Grupo de Apoyo a Contadora y, finalmente, mediante la Declaración de Río de Janeiro de 1986 el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo se fusionaron en el llamado Grupo de los Ocho, el que por las posteriores ampliaciones terminó denominándose el Grupo de Río.

57. El Grupo de Río se conforma en la actualidad por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela mas un representante rotativo de Centroamérica y otro representante rotativo de los países caribeños.

EL MERCOSUR

58. El Mercado Común del Sur, más conocido por su sigla MERCOSUR, es un tratado de integración suscrito en el marco jurídico de la ALADI, el que se clasifica en ese contexto como un Acuerdo de Alcance Parcial, por cuanto se trata de un acuerdo celebrado sólo entre algunos de los miembros de la ALADI y cuyos efectos no son extendibles a los demás países ALADI, tal y como lo establece el artículo 7 del Tratado de Montevideo de 1980. En consecuencia, el derecho del MERCOSUR es un derecho que emana del Tratado de Montevideo de 1980, en cuanto son tratados o acuerdos catalogables como Acuerdos ALADI de Alcance Parcial.

59. La Comunidad Andina: Cuenta con profundas raíces históricas que se remontan a la fundación de las repúblicas andinas y responde a un cierto ideario bolivariano de unificación de sus Estados miembros, todos ellos libertados por Simón Bolívar. Se creó mediante el Acuerdo de Cartagena (1969) y sus miembros iniciales fueron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú; posteriormente, en virtud de los antagonismos económicos generados con la dictadura de Pinochet, Chile se retiró del entonces llamado Pacto Andino y Venezuela se incorporó a éste, siendo esa su composición actual. El Acuerdo de Cartagena ha sido varias veces modificado, siendo la última modificación sustancial la del Protocolo de Trujillo (1996), aunque existen otros protocolos posteriores; en todo caso, la Comunidad Andina, nombre éste adoptado desde el mencionado Protocolo de Trujillo, ha adoptado la sabia técnica jurídica de codificar el Acuerdo de Cartagena con el texto vigente después de las reformas que se van dando, lo cual se hace mediante decisión de la Comisión.

60. El Sistema de Integración Centroamericana (SICA): Esta subregión latinoamericana se caracteriza por no pertenecer a la ALADI, no ser un acuerdo de alcance parcial suscrito en el marco jurídico de la ALADI, por cuanto sus Estados miembros (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) no pertenecen a la ALADI.

61. Finalmente, debo que señalar que la integración latinoamericana necesariamente debe pasar por la unidad de los pueblos y los movimientos sociales con los gobiernos de cada Estado de la región en función de hacer una política soberana que se inserte en el marco internacional. Esta geopolítica deberá continuar diversificando el tejido político, económico y cultural e instituyendo y profundizando otras áreas geoestratégicas mediante la participación del diálogo entre los pueblos, y la autodeterminación de las naciones.

62. En la actualidad, la tendencia latinoamericana propugna hacia la integración. Tan es así, que en estos momentos se está trabajando en un Pre Proyecto No.2, de Tratado Constitutivo de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Se trata precisamente de un proyecto integracionista. Es dentro de este esquema, que nuestro país debe insertarse. No podemos navegar contra corriente en un tema que es de interés universal y regional. El Parlacen, es una de las instituciones que propician la integración en nuestra región y, por ende, satisface las tendencias pacifistas al propiciar un clima de paz.

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES EN TORNO A LA FIGURA DEL PARLACEN.

63. El Parlamento Centroamericano –Parlacen– es una institución política consagrada a la integración de los países de Centroamérica que tiene su sede en la Ciudad de Guatemala.

64. Sus orígenes se remontan al Grupo Contadora, cuya iniciativa surgió en nuestro país en un proyecto de los años ochenta que pretendía contribuir a resolver las guerras civiles de El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

65. En la trascendental e histórica Declaración de Esquipulas I, emitida por los Presidentes de los países de Centroamérica, en la ciudad de Esquipulas, República de Guatemala, el 25 de mayo de 1986, declararon:

“Que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo, como elementos fundamentales para la paz en el área y para la Integración de Centroamérica. Es por ello que conviene crear el Parlamento Centroamericano.

Sus integrantes serán electos libremente por sufragio universal directo, en el que se respete el principio del pluralismo político participativo.”

66. Aunque el grupo Contadora fue disuelto en 1986, la idea de una mayor integración centroamericana permaneció, dando lugar al Acuerdo de Esquipulas II, que entre otros aspectos, decidió la creación del Parlamento Centroamericano. Es así como se suscribe el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas en 1987, por los Estados de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Honduras, respectivamente, instrumento que cobró vigencia para los primeros tres países depositantes (Guatemala, El Salvador y Honduras) a partir del 1 de mayo de 1990 y efectuándose su primera sesión solemne el 28 de octubre de 1991 en Ciudad Guatemala. República de Guatemala.

67. El Parlamento Centroamericano es el órgano regional y permanente de representación política y democrática con el fin fundamental de realizar la integración. Entre sus atribuciones tenemos:

- Proponer legislación en materia de integración e iniciativas de profundización de la integración, así como ejercer control parlamentario de la integración e impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos.
- Proponer proyectos de tratados y convenios, a negociarse entre los países centroamericanos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área y conocer los que proponga el SICA.
- Participar en las reuniones de presidentes y de consejos de ministros del SICA.
- Conocer de la elección de los ejecutivos de las instituciones del SICA y juramentarlos. Conocer los presupuestos de las instituciones de la integración y crear comisiones especiales para analizar desacuerdos entre los Estados del SICA cuando afecten la integración.
- Propiciar la convivencia pacífica y la seguridad de Centroamérica y los derechos humanos.
- Promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos, con estricto respeto al derecho internacional.
- Contribuir a fortalecer la plena vigencia del Derecho Internacional.

68. Como órgano político de la región, el Parlacen forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana SICA, constituido por el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrito el 13 de diciembre de 1991. Su naturaleza jurídica lo define como el órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con el fin de realizar la integración centroamericana y una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a la legislación en materia de integración, las legislaciones nacionales y al derecho internacional.

69. Las consideraciones expuestas con antelación, mismas que sustentan la importancia de los esfuerzos integracionistas tanto a nivel regional como mundial, me permiten ver con claridad, la trascendencia de la Acción de Inconstitucionalidad en contra de la Ley No. 78 de 11 de diciembre de 2009, emitida por la Asamblea Nacional, por medio de la cual se derogan la Ley No.2 de 1994, “Por la cual se aprueba el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras instancias

Políticas”, firmado en Guatemala el 2 de octubre de 1987 y sus Protocolos, la Ley No. 4 de 2005, “Por la cual se aprueba el Cuarto Protocolo al tratado Constitutivo del Parlamento centroamericano y otras instancias Políticas, suscrito en Guatemala, el 26 de febrero de 2004, la Ley No. 2 de 16 de mayo de 1884 y la Ley No. 4 de 27 de enero de 2005, viola los artículos 4, 17, 18 y 159 de la Constitución Política de la república de Panamá.

70. Ello es así, porque nuestro país se obligó, voluntariamente, a observar los tratados o convenios internacionales, cuando los mismos han sido aprobados y ratificados conforme al ordenamiento jurídico interno a la luz del derecho internacional.

71. Precisamente, en el día de ayer 2 de febrero de 2012, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, se realizó la ceremonia de depósito del instrumento de adhesión de la República de Panamá al tratado de Montevideo de 1980, que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y con ello, nuestro país fortalece la unidad del grupo hacia la concreción de la formación de un mercado común latinoamericano. Al respecto, el canciller de Uruguay, Luis Almagro manifestó que el país centroamericano es un socio estratégico ya que tiene mucho para aportar en materia de bienes y servicios

72. Para finalizar, expreso que las modernas tendencias de integración tanto a nivel regional como mundial, contribuyen directa e indirectamente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, principios éstos consagrados en la Carta de la Organización de Naciones Unidas. En tal sentido, la República de Panamá, poseedora de una tradición pacifista, de respeto a la democracia y a la igualdad soberana de los Estados, dentro del marco de esa cultura de paz, no debe dar la espalda a los esfuerzos integracionistas que propugnan por el cumplimiento de dichos principios.

Víctor Leonel Benavides Pinilla

Dr. Carlos H. Cuestas Secretario General

Fecha ut supra

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO OYDÉN ORTEGA DURÁN

1. En el presente negocio, el Pleno se ha pronunciado sobre la Acción de Inconstitucionalidad presentada contra la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009, expedida por la Asamblea Nacional mediante la cual se “deroga las leyes que aprueba los instrumentos internacionales relativo al Parlamento Centroamericano”.

2. No obstante estar de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de esta Corporación en su Sentencia de Constitucionalidad, estimo necesario, por la trascendencia del tema, exponer las razones que tuvo el suscrito para apoyar esta decisión. Los criterios que me obligan a realizar este Voto Razonado son los que expreso a continuación:

3. El Tratado de Integración Centroamericana que crea el Parlamento Centroamericano no contempla fórmula de denuncia o retiro de sus miembros, por no permitirlo el texto del Tratado y por ser un Tratado de carácter comunitario. En tales circunstancias, debe consultarse lo que dice la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, en relación a la terminación de los Tratados. En

cuanto a la terminación de los Tratados, los artículos 54 y 56 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados disponen lo siguiente:

“Artículo 54

Terminación de un Tratado o retiro de él en virtud de sus disposiciones o por consentimiento de las partes. La terminación de un Tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar:

- a) conforme a las disposiciones del tratado, o*
- b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes”.*

“Artículo 56

Denuncia o retiro en el caso de que el tratado no contenga disposiciones sobre la terminación, la denuncia o el retiro.

1. Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:

- a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro: o*
- b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.*

2. Una parte deberá notificar con doce meses, por lo menos, de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él conforme el párrafo 1”.

4. Siendo que el Tratado sobre el Parlacen no contiene disposiciones que faculden a un Estado miembro a denunciar el mismo, por una parte, y por la otra, no se produjo el consentimiento de todas las partes para la terminación del mismo, no pueden invocarse los literales a) y b) del artículo 54 citado. Tampoco podían invocarse por la República de Panamá los literales a) y b), al igual que el numeral 2. del artículo 56 citado, puesto que: a) no fue la Intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia, b) tampoco de la naturaleza del Tratado se infiere la posibilidad de denuncia o retiro, por ser un Tratado comunitario (ver Artículo 30 de la Ley 2 de 16 de mayo de 1994 que aprobó el Tratado Constitutivo del Parlacen, que exige et voto de 76 miembros del total de los diputados del Parlacen para efectuar reformas al Tratado) y c) sólo se podía denunciar el Tratado con doce meses, siempre que no tuviese disposiciones sobre su terminación, que no es el caso.

5. La Convención de Viena contempla los casos en que un Estado podría denunciar un Tratado que le sea desfavorable: si el Tratado fue impuesto por las armas de un Estado enemigo, por presión o abuso económico o porque existen pruebas de que el Tratado es nocivo al estado parte. Ninguna de estas circunstancias pueden ser invocadas por la República de Panamá. Panamá adhirió voluntariamente al Parlamento centroamericano en virtud del segundo protocolo que amplió los plazos de las elecciones de Diputados del Parlacen el 15 de julio de 1992. El Parlacen en sesión solemne se instaló el 28 de octubre de 1991 teniendo como país sede la republica de Guatemala, con 65 Diputados que representaron a 13 partidos políticos. Según la Convención de Viena, aún cuando un Estado no ha intervenido en la negociación de un Tratado, puede adherir al mismo, dentro del plazo abierto a la firma del mismo, conforme al artículo 15 de la Convención. La adhesión tiene los mismos efectos que la ratificación. Este es el caso de Panamá, que no estuvo en el proceso de negociación del Tratado del Parlacen, pero adhirió a dicho Tratado. Este consentimiento conlleva obligarse por un

Tratado manifestado mediante el Canje de instrumentos de ratificación.

6. Dos principios fundamentales del Derecho Internacional Público establecen que los Tratados que suscriben y ratifican los Estados miembros del Tratado tienen carácter de cumplimiento obligatorio, de conformidad con el antiguo principio “pacta sunt servanda”, tal como lo indica el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969, según el cual “todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. El otro principio se denomina “estoppel” que significa que no puede denunciarse un Tratado si se ha hecho ejercicio constante del mismo. Si Panamá adhirió al protocolo constitutivo del Parlacen en el año 1992, y los Diputados elegidos para formar parte del Parlacen actuaron como tales desde entonces, no podría denunciar el Parlacen en el año de 2009, vale decir 17 años después.

7. Debe recordarse que Panamá no pudo denunciar el Tratado del Canal Hay-Bunau Varilla, a pesar de su inequidad, debido a que la Constitución de 1904 aprobó el Tratado además de otros actos de gobierno, razón por la cual solamente procedía una negociación bilateral para modificarlo o derogarlo, pero no la denuncia del Tratado. El “estoppel” rigió en la política internacional de Panamá.

8. El Estado parte del Tratado no podrá alegar una causa para anularlo, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación con arreglo al tenor de los Artículos 46 al 50 y los Artículos 60 al 62 de la citada Convención si después de haber tenido conocimiento de los hechos, ha convenido expresamente en que el Tratado es válido, permanece en vigor o continúa en aplicación; o se ha comportado en forma que debe considerarse que ha dado su aquiescencia a la validez del Tratado o a su continuación en vigencia o en su aplicación.

9. En efecto, de acuerdo con la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, los Tratados vigentes pueden terminar por las siguientes causas:

1. Conforme a las disposiciones del Tratado. (artículo 54 de la Convención de Viena);

2. En cualquier momento por consentimiento de todas las partes después de consultar a todos los demás Estados contratantes. (artículo 54 Ibidem);

3. Por expiración del plazo convenido, a menos que haya tácita reconducción o prórroga automática del Tratado internacional. Tal es el caso del Tratado sobre el Canal de Panamá celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América de 1977, el cual terminó el 31 de diciembre de 1999, como se había estipulado;

4. Cuando se realiza íntegramente el objeto del Tratado;

5. En caso que el cumplimiento del Tratado se haga física o moralmente imposible, cuando en un Tratado se pacta la obligación de sancionar a las personas que cometan determinado delito y la persona que lo cometa muere antes de imponerse la condena;

6. Por motivo de guerra entre las partes, salvo que convengan sólo suspender el Tratado mientras subsista el conflicto;

7. Por la fusión de dos o más Estados en uno solo;

8. Por la desmembración de una Confederación, salvo que exista acuerdo con la otra parte contratante para prorrogar la vigencia del Tratado en el tiempo y con referencia a uno de los nuevos Estados.

9. Por denuncia: esta consiste básicamente en una declaración unilateral hecha por un Estado, en el sentido que da por terminado un Tratado internacional. Pero para ello es necesario que exista una cláusula expresa sobre la posibilidad de la denuncia. De lo contrario sólo podrá aplicarse la llamada cláusula “*rebus sic stantibus*”, o sea, cuando cambian las condiciones que existían al momento de firmar el Tratado.

10. Los asuntos sometidos a la decisión de Tribunales internacionales, por lo general, se refieren a la interpretación de Tratados y por ello la jurisprudencia de los Tribunales internacionales abunda en referencias a los principios y máximas de interpretación. En efecto, en las decisiones de los Tribunales internacionales pueden encontrarse declaraciones que justifican el uso de casi todos los principios y máximas a que se acude en los ordenamientos jurídicos nacionales para la interpretación de las leyes y de los Tratados. La interpretación de los Tratados, huelga decirlo, constituye igualmente parte de la labor diaria de los Ministerios de Relaciones Exteriores. (MIAJA DE LA MUELA, Adolfo, “Introducción al Derecho Internacional Público”, gráficos y agües, séptima edición, 1979, págs. 95–96).

11. El Artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, establece las siguientes reglas de interpretación de los mismos:

1. Un Tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del Tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin;

2. Para los efectos de la interpretación de un Tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al Tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del Tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del Tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al Tratado.

12. Panamá es miembro del Sistema de Integración de Centro América (SICA), conocido como el Protocolo de Tegucigalpa del 13 de diciembre de 1991, al aprobarse por Panamá la Ley 10 de 3 de enero de 1993. Luego de firmarse el instrumento de ratificación, dicho Tratado entró en vigencia para Panamá, el 3 de abril de 1996, con lo cual, Panamá se constituyó en parte de un Tratado base constitutivo de una Organización Regional, aún cuando la República de Panamá no es miembro del Sistema de Integración Económica de Centro América (SIECA), conocido como el Protocolo de Guatemala de 29 de octubre de 1993, el cual crea un subsistema en el área económica y comercial.

13. La Corte Centroamericana de Justicia dio a conocer el 28 de septiembre de 2009 la Resolución expedida con motivo de consultas sobre la separación de un Estado miembro del Parlacen. En este aspecto señaló:

“Esta corte resuelve que ningún estado parte del Parlacen puede denunciarlo unilateralmente debido a que este instrumento no contempla disposiciones que lo permitan, además, como se ha visto, no puede deducirse la posibilidad de la denuncia, en virtud de los antecedentes y la naturaleza comunitaria del tratado, y finalmente porque el artículo sexto del protocolo establece que ningún estado parte puede adoptar medidas unilaterales que vayan en contra de los principios y propósitos del sistema de integración centroamericano (SICA), del cual forma parte el Parlacen y su tratado constitutivo, como uno de sus principales instrumentos.”

También resuelve la corte que los diputados del Parlacen son titulares de derechos adquiridos otorgados por un instrumento comunitario. por ello ni el mandato popular ni los derechos que de este se derivan son revocables por ninguna autoridad, salvo los casos expresamente contemplados por ley”.

14. Fue esta la respuesta de la Corte Centroamericana de justicia a la denuncia unilateral de la República de Panamá respecto a su desafiliación del Parlamento Centroamericano y la revocatoria de los Diputados elegidos por Panamá en las elecciones generales de 2009. La Resolución en firme de la Corte Centroamericana es que no existe disposición alguna en el protocolo constitutivo del Parlacen que ampare denuncias unilaterales de los Estados partes y por consiguiente los Diputados elegidos por cada Estado parte poseen derechos adquiridos que no pueden revocarse por autoridad alguna.

15. Panamá al igual que Costa Rica, no acepta la jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia. Se sostiene por algunos expertos del Sistema de Integración Centroamericana (SIECA), que Panamá al firmar el Tratado de Tegucigalpa, se obligó a cumplir con todo lo dispuesto en este Tratado, lo que conlleva el funcionamiento y jurisdicción de la Corte Centroamericana en Controversias entre Estados y particulares o entre particulares, salvo el caso de controversias comerciales entre Estados en base al artículo 35 que modificó el Protocolo de Tegucigalpa. En todo caso, a pesar que Panamá, al igual que Costa Rica, no ha adherido al Tratado Constitutivo de la Corte Centroamericana de Justicia, hemos hecho referencia a esta opinión consultiva de la Corte Centroamericana de Justicia, como un referente en este contencioso internacional.

16. Resulta palmario que la ley 78 de 11 diciembre de 2009, que “deroga las leyes que aprueba los instrumentos internacionales relativo al Parlamento Centroamericano viola el artículo 4 de la Constitución de 1972 que establece que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, lo que debe interpretarse como un reconocimiento al principio de la santidad de los Tratados. En el caso del Convenio sobre el Parlamento Centroamericano dicha violación es más evidente si tenemos en cuenta que dicho Convenio es un Tratado comunitario, el que estaba además obligado a cumplir la República de Panamá, a la luz del Preámbulo de la Constitución panameña en el que se señala que esta Constitución se decreta “con el fin supremo de exaltar...la Integración regional”. En esta invocación subyace un profundo sentimiento bolivariano de integración regional, el que adquiere su expresión en los Convenios comunitarios de integración, como es el caso del Protocolo de Tegucigalpa de 13 de diciembre de 1991.

17. En la Reunión, Cumbre de los Presidentes de Centroamérica celebrada en San Salvador en julio de 1991, se acordaron los objetivos de la integración centroamericana, determinándose, que la misma fuera de carácter social, cultural, económica y política. El Protocolo de Tegucigalpa creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), firmado en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, el 13 de diciembre de 1991, el que ha sido ratificado por seis países de Centroamérica, incluyendo la República de Panamá. Con este esfuerzo de concertación se dieron los pasos en firme hacia la creación de un Derecho comunitario centroamericano, por lo que se puede afirmar que el Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano es un Convenio comunitario.

18. Todos estos antecedentes y hechos posteriores indican que Panamá debería figurar respaldando el Parlacen y su proceso de reformas y no en sentido contrario, denunciando la salida unilateral del Parlacen, porque no está contemplado en el protocolo y por estar en una corriente opuesta a los principios de “pacta sunt servanda” y “estoppel”, al igual de la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la constitución de la República de Panamá que prescribe el acatamiento de los Tratados Internacionales aprobados por Panamá e invocar la integración regional como meta a alcanzar.

19. Para apoyar la presente Sentencia de Constitucionalidad mereció consideración importante el hecho que la Asamblea Nacional, tratándose de Convenios Internacionales únicamente esté facultada constitucionalmente para aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los Tratados y los Convenios Internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo. Tal facultad no le atribuye en modo alguno a la Asamblea Nacional la potestad para denunciar los Tratados internacionales con miras a su terminación, luego de la ratificación de los mismos. Sabido es, que el Presidente de la República con la participación del Ministro de Relaciones Exteriores, tiene la función de dirigir las relaciones exteriores, celebrar Tratados y Convenios internacionales, los cuales son sometidos a la consideración del Órgano Legislativo para la aprobación o desaprobación de los mismos. Es al Órgano Ejecutivo a quien corresponde la negociación de los Tratados y Convenios Internacionales a través de plenipotenciarios nombrados para estos efectos. De allí, que de considerarlos convenientes para el país, el Órgano Ejecutivo somete el Tratado o Convenio negociado a la Asamblea Nacional. Esta última no puede siquiera hacer modificaciones a tales instrumentos internacionales, los que sólo aprueba o desaprueba en su totalidad, pudiendo establecer reservas si así lo permite el Tratado correspondiente o si de acuerdo con el Artículo 19 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados dicha reserva es compatible con el objeto y fines del Tratado. Por tanto, al dictarse la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009, que derogó las leyes que aprueba el Tratado sobre el Parlamento Centroamericano, al cual la República de Panamá había adherido mediante la ley 2 de 16 de mayo de 1994 y decidir que la República de Panamá terminaba en forma unilateral su adhesión al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, violó el numeral 3 del Artículo 159 de la Constitución Nacional, el que únicamente faculta a aprobar o desaprobar los Tratados antes de su ratificación.

20. Estimo que conforme se deja expuesto, existe el suficiente fundamento para arribar a la conclusión que la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 “que deroga las leyes que aprueba los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano, viola los Artículos 4 y 159, numeral 3 de la Constitución Nacional.

21. Con base en lo que dejo expuesto, estimo de importancia suscribir el presente voto razonado.

Fecha ut supra

OYDÉN ORTEGA DURÁN Magistrado

DR. CARLOS H. CUESTAS Secretario General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Secretaría General de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Dr. Carlos H. Cuestas G., Secretario General, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Contribuciones de la jurisprudencia panameña a la práctica sobre denuncia de tratados internacionales: comentarios a la sentencia del 2 de febrero de 2012

Gianfranco Smith^ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: gianfranco.alberto.smith@gmail.com

Recibido: 28 de diciembre de 2020

Aceptado: 12 de enero de 2020

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) es un órgano político del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), establecido mediante el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas (1987)¹, del cual Panamá forma parte desde su ratificación tras la aprobación de la Ley 2 de 16 de mayo de 1994².

Quince años después de que el tratado constitutivo del PARLACEN entró en vigencia para Panamá, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009³, “que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano”, con el objetivo de terminar la membresía panameña ante el PARLACEN.

Este desacierto jurídico fue demandado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por el Dr. Julio Berríos Herrera. En el libelo de la demanda, se argumentó que la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 era inconstitucional por violar los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDI)⁴. En su sentencia de 2 de febrero de 2012⁵, la Corte Suprema de Justicia confirmó que en efecto la ley 78 de 11 de diciembre de 2009 era contraria al artículo 4 de la

^ψ Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Santa María La Antigua, *Magna Cum Laude*); Especialista en Docencia Superior (Universidad Santa María La Antigua, *Summa Cum Laude*), Maestría en Estudios Diplomáticos (Oxford University, *en curso*). Profesor Adjunto de Derecho Internacional en la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Caribe; Profesor Adjunto de Filosofía del Derecho, Derechos Humanos y Derecho Internacional Público en la Universidad Santa María La Antigua. Relator de Panamá para el módulo “*International Law in Domestic Courts*” de Oxford University Press. Cursos y seminarios especializados en Derecho Internacional en la Academia de la Haya de Derechos Internacionales y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

¹ TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS, Guatemala (2 de octubre de 1987).

² Panamá: Ley No. 2 (16/05/1994), Por la cual se aprueba el tratado del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, firmado en Guatemala, el 2 de octubre de 1997 y sus protocolos.

³ Panamá: Ley No. 78 (11/12/2009), Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano.

⁴ CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, Viena (23 de mayo de 1969).

⁵ 2012. Panamá: Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 2 de febrero de 2012. Magistrado Ponente Harry Díaz. Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Entrada 1121-09.

Constitución⁶, ya que se incumplieron las normas internacionales relativas a la terminación y denuncia de los tratados internacionales.

Este artículo analiza el razonamiento de la Corte Suprema de Justicia en dicha sentencia, específicamente en lo concerniente al cumplimiento de obligaciones internacionales, procedimientos para denunciar un tratado internacional, así como el rol que desempeña el Órgano Legislativo en el control sobre los tratados internacionales.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia analiza en primer lugar el artículo 4 de la Constitución, el cual declara textualmente que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional. Esta disposición fue interpretada como una norma que reafirma el principio *pacta sunt servanda*, codificado en el artículo 26 de la CVDI, según el cual los tratados en vigor son obligatorios para las partes y deben ser cumplidos de buena fe. Según la Corte Suprema de Justicia, el contenido de esta disposición implica que el cumplimiento del derecho internacional está supeditado a lo dispuesto por el propio derecho internacional.

Esta interpretación no sólo es compatible con las opiniones de académicos como Julio E. Linares⁷, también lo es con el precedente del caso relativo a Ciertos Intereses Alemanes en Alta Silesia Polaca (Alemania vs. Polonia) (1926), en el cual la Corte Permanente de Justicia Internacional⁸ determinó que, desde el punto de vista del Derecho Internacional, las leyes internas son simples hechos que expresan la voluntad y la actividad de los Estados. En ese sentido, los efectos de la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 eran meramente declarativos, ya que la obligación de cumplir y el procedimiento para cesar las obligaciones en un tratado internacional, están determinadas por el ordenamiento jurídico internacional.

Según la Corte Suprema de Justicia, el artículo 4 de la Constitución fue infringido por la Asamblea Nacional al aprobar la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009, toda vez que la misma no era compatible con el Tratado Constitutivo del PARLACEN, el principio *pacta sunt servanda* (artículo 26 CVDI), y la obligación de abstenerse de invocar disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado internacional (Artículo 27 CVDI). La aprobación de una ley interna con el objetivo de sustraernos de las obligaciones internacionales contraídas en el Tratado Constitutivo del Parlacen, es incompatible con la obligación de cumplir de buena fe con los tratados internacionales, pero sobre todo con la obligación de no invocar disposiciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado internacional. Ello es así, porque el procedimiento para desvincularnos de un tratado internacional está regulado por el Derecho Internacional, no por el derecho interno.

Para retirarse del PARLACEN, en principio Panamá debía seguir con lo dispuesto en el artículo 54 de la CVDI, el cual establece que la denuncia de un tratado debe realizarse en atención a los términos del mismo, u obteniendo el consentimiento del resto de los Estados partes. Ni el Tratado Constitutivo del PARLACEN contiene una cláusula de denuncia, ni las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores lograron obtener dicho consentimiento por medio de la vía diplomática. En ese caso, lo

⁶ Panamá: Constitución Política de la República de Panamá (11/10/1972).

⁷ LINARES, Julio (1987): "Comentarios al Artículo 4 de la Constitución", en FÁBREGA, Jorge (edit.) *Estudios de Derecho Constitucional Panameño* (Panamá, Editorial Jurídica Panameña), pp. 261-262.

⁸ 1926. Corte Permanente de Justicia Internacional: CASO RELATIVO A CIERTOS INTERESES ALEMANES EN ALTA SILESIA POLACA, Corte Permanente de Justicia Internacional. Decisión de 25 de mayo, 1926. Serie A -No. 7, 19.

correspondiente era aplicar supletoriamente el artículo 56 de la CVDT, donde se establecen las excepciones para denunciar los tratados que carecen de cláusulas de denuncia.

El artículo 56 de la CVDT establece que un tratado carente de una cláusula de denuncia no puede ser denunciado, salvo que conste que era la intención de las partes admitir dicha posibilidad, o que la misma pueda inferirse de la naturaleza del propio tratado. Según Anthony Aust, demostrar la existencia de alguna de estas excepciones es una tarea que corresponde al Estado denunciante⁹. Adicionalmente, la intención de admitir denuncias al tratado, de acuerdo al Juez de la Corte Europea de Derechos Humanos, Mark E. Villiger, se debe extraer de los criterios de interpretación de los tratados, codificados en el artículo 31 y 32 de la CVDT¹⁰. Estos artículos permiten considerar la práctica subsecuente, los trabajos preparatorios (*travaux préparatoires*), y los acuerdos formales o informales, relacionados o subsecuentes a la conclusión del tratado¹¹. Por otro lado, para determinar si la naturaleza del tratado permite que el mismo sea denunciado, es necesario recurrir al objeto y al propósito del mismo.¹²

Lo anterior era un ejercicio que debía realizar Panamá, en lugar intentar sustraerse de su membresía del PARLACEN mediante una disposición doméstica. Ahora bien, es importante señalar que la Opinión Consultiva sobre “la denuncia por un Estado parte del Tratado Constitutivo del PARLACEN y otras instancias Políticas”¹³ de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), dictaminó que dada “la naturaleza comunitaria del tratado” no era posible deducir la posibilidad de denunciar el tratado de forma unilateral. Si bien Panamá no reconoce la jurisdicción de la CCJ, dicha opinión consultiva es una fuente relevante para determinar si en efecto existe la posibilidad de retirarse del Tratado Constitutivo del PARLACEN con base en las excepciones del artículo 56 de la CVDT. Sin embargo, esta duda quedó despejada por la Corte Suprema de Justicia, al concluir en su sentencia de 2 de febrero de 2012 que no es posible inferir la facultad de denuncia del texto del tratado constitutivo del Parlacen, ya que “los Estados contratantes no lo han manifestado así en ninguna declaración de voluntad conjunta o proposición de reforma a los textos constitutivos” (Párrafo 60). Esta confirmación de parte de la Corte Suprema de Justicia reduce las posibilidades de invocar las excepciones del artículo 56 de la CVDT para retirar a Panamá del PARLACEN, por lo que puede argumentarse que la única alternativa disponible para tal fin es la del artículo 54 de la CVDT, reintentando obtener el consentimiento del resto de los Estados parte del PARLACEN.

Por otro lado, es interesante notar que, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos que asignan un rol más participativo al Órgano Legislativo en el control de los tratados internacionales, la Corte Suprema de Justicia determinó que la facultad de este Órgano en ese aspecto está limitada a la aprobación o desaprobación de los tratados antes de su ratificación por el Órgano Ejecutivo, de modo que la facultad de denunciar un tratado internacional corresponde exclusivamente al Órgano Ejecutivo, con arreglo al artículo 184 de la Constitución. Otras jurisdicciones, como Sudáfrica y el Reino Unido, asignan un rol más activo al Órgano Legislativo en cuanto al control de los tratados internacionales, en el sentido de que es permitido a los Parlamentos exigir (o incluso aprobar) la

⁹ AUST, Anthony (2013): *Modern Treaty Law and Practice* (Nueva York, Cambridge University Press), p. 256.

¹⁰ VILLIGER, Mark Eugen (2008): *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Leiden, Brill | Nijhoff), p. 701.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ 2009. Corte Centroamericana de Justicia. LA DENUNCIA POR UN ESTADO PARTE DEL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLACEN Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS. Corte Centroamericana de Justicia. Opinión Consultiva de 23 de septiembre de 2009. 6-14-08-2009. Párr.11-13.

denuncia de un tratado al Órgano Ejecutivo.

El razonamiento de la Corte Suprema de Justicia en el caso de la denuncia del Tratado Constitutivo del PARLACEN nos permite concluir, en primer lugar, que la facultad para denunciar un tratado internacional corresponde exclusivamente al Órgano Ejecutivo, pues como fue indicado, el rol del Órgano Legislativo en lo concerniente a los tratados internacionales está limitado a su aprobación o desaprobación como paso previo a su ratificación. En segundo lugar, la Corte Suprema de Justicia concluyó acertadamente que la forma jurídicamente correcta para desvincularse de un tratado internacional es la establecida por el derecho internacional, pues hacerlo de otra forma, como ocurrió con la expedición de la ley 78 de 11 de diciembre de 2009, sería contrario al artículo 4 de la Constitución y al derecho internacional.

Sin perjuicio del hecho de que la ruta que debía seguir Panamá estaba claramente definida en la CVDT, la solución es mucho más compleja. Ya que el Tratado Constitutivo del PARLACEN no contiene una cláusula de denuncia, y que Panamá no obtuvo el consentimiento de los otros Estados partes del PARLACEN, la solución más viable era fundamentar la denuncia en el artículo 56 de la CVDT. Sin embargo, a raíz del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la falta de evidencia de que el texto del Tratado Constitutivo del PARLACEN permite inferir que era la intención de las partes admitir denuncias al tratado, es posible concluir que la solución disponible para Panamá es renegociar su salida a través del consentimiento del resto de los Estados Partes, lo cual le permitiría a nuestro país hacerlo en apego al artículo 54 de la CVDT.

Revista especializada semestral "Iustitia et Pulchritudo" Instrucciones para publicación

1. Definición

La revista "Iustitia et Pulchritudo" ISSN 1607-4319, es una publicación periódica semestral (dos números regulares, anualmente) publicada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María La Antigua, de Panamá.

Esta publicación periódica es especializada, centrada en las disciplinas de las ciencias jurídicas delimitadas dentro del campo de conocimiento 0056 (Derecho), de la Clasificación UNESCO: Nomenclatura para los Campos de las Ciencias y las Tecnologías: 5601, 5602, 563, 5604, 5605 y 5699. Entre estas disciplinas se cuentan: teoría del derecho, filosofía del derecho, filosofía política, derecho comparado, derecho civil, derecho penal y procesal, derecho político, derecho constitucional, derecho mercantil, derecho tributario, derecho laboral, derecho administrativo, derecho internacional, ética jurídica, derecho ambiental, derecho registral, derecho del consumidor, derecho informático, derecho comercial, derecho romano, historia del derecho, sociología del derecho, análisis económico del derecho, gobierno, así como cualquier disciplina o interdisciplina afín. Así mismo, aquellas referidas a campo de conocimiento 0059 (Ciencias Políticas).

Iustitia e Puchritudo está abierta al personal docente e investigativo de la Universidad Católica Santa María La Antigua y acepta gustosamente colaboraciones de investigadores provenientes de otros Centros de Educación Superior, Entidades Gubernamentales o Institutos de Investigación nacionales o extranjeros.

2. Política Editorial.

2.1. Todos los artículos serán responsabilidad exclusiva de los autores. Con el fin de prevenir el fraude o el plagio, la Universidad Católica Santa María La Antigua podrá verificar datos sobre la trayectoria científica de los autores y, sobre esta base, decidir sobre su publicación definitiva.

2.2. Existirán dos tipos de artículos, según su origen: colaboraciones regulares enviadas por los autores y colaboraciones solicitadas por el Editor. En el primer caso, los trabajos serán enviados a revisión por parte de evaluadores externos, libremente seleccionados por el Editor, quienes de manera imparcial y anónima aprobarán, recomendarán cambios o rechazarán la publicación del trabajo remitido. En el segundo caso, será prerrogativa final del Editor publicar o no la colaboración solicitada.

2.3. Los trabajos a ser considerados para publicación deberán ser absolutamente inéditos. Los mismos deberán ser enviados vía correo ordinario o electrónico, a la siguiente dirección:

Director Editor
Revista Iustitia et Pulchritudo
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA)
Apartado 0819-8300
Panamá, República de Panamá

O por email a: revista.iustitia@usma.ac.pa

2.4. Los artículos enviados serán publicados Ad Honorem y la revista retribuirá su aporte otorgando gratuitamente a cada colaborador un número determinado de copias de la publicación.

2.5. La Universidad Católica Santa María La Antigua conservará los derechos de autor sobre el material impreso en la edición de la que se trate. El autor mantendrá sus derechos de autor sobre ediciones sucesivas.

2.6. No se devolverán colaboraciones no solicitadas por el Editor.

3. Especificaciones Técnicas para las Colaboraciones.

3.1. La revista publicará varios tipos de colaboraciones:

3.1.1. Ponencias o resúmenes de ponencias presentadas en congresos especializados o profesionales.

3.1.2. Trabajos de investigación jurídica (bibliográfica, hermenéutica o socio-jurídica).

3.1.3. Jurisprudencia.

3.1.4. Análisis de Jurisprudencia.

3.1.5. Artículos de Opinión (fundamentada con referencias) sobre asuntos de naturaleza jurídica.

3.1.6. Cartas al Editor.

3.2. Los cuatro primeros tipos de colaboraciones arriba detalladas (3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 y 3.1.4) se redactarán dirigidas a un público especializado, su extensión máxima ordinaria será de treinta (30) cuartillas, escritas a espacio sencillo, tipos Garamond o Times New Roman, doce (12) puntos.

3.3. Los trabajos de los dos últimos tipos (3.1.5 y 3.1.6) se redactarán dirigidas a un público general, su extensión máxima ordinaria será de cinco (5) cuartillas, escritas a espacio sencillo, tipos Garamond o Times New Roman, doce (12) puntos.

3.4. Todos los trabajos deberán tener un título claramente identificado. Adjunto al título irán el nombre del o los autores, así como su filiación institucional y su dirección postal y electrónica. El primer autor listado será considerado como Autor Principal y a él será dirigida cualquier comunicación referente al trabajo. Toda esta información deberá concentrarse en una misma página, exclusiva para estos fines. Así mismo, los cuatro primeros tipos de colaboraciones arriba detalladas (3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 y 3.1.4) deberán contar con, al menos, cinco referencias bibliográficas, en cada caso.

3.5. Para todos los tipos de escrito:

- Deberán usarse las unidades del Sistema Internacional de medidas, obligatoriamente.
- Las referencias bibliográficas deberán listarse según las normas editoriales de la Revista Chilena de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Puede encontrar guías en <http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/Norm2>
- Se pide a cada autor principal que provea una traducción, al idioma inglés, del resumen ejecutivo (abstract) de su escrito. En caso de no poder proveerse, el Director-Editor procederá a efectuar la traducción de dicho resumen.

3.6. Los textos enviados para ser considerados para publicación, deberán ser remitidos en forma de documentos editables, escritos usando el procesador de palabra Microsoft Word.

4. Advertencia / Disclaimer

Las opiniones expresadas en artículos que aparezcan impresos dentro de esta publicación son de responsabilidad exclusiva de los autores correspondientes. No reflejan las opiniones o puntos de vista de la comunidad de la USMA (la Universidad Católica Santa María la Antigua) ni de sus directivos, personal administrativo, docente o educando. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que contengan los trabajos que aquí se publiquen, no implican la expresión de juicio alguno por parte de la USMA ni de los miembros de su comunidad académica sobre la condición de cualquier persona natural o jurídica y la USMA se exime completamente de cualquier responsabilidad legal derivada.

The views expressed in articles that appear in print within this publication are of the sole responsibility of the respective authors. They do not reflect the opinions or views of the community of USMA (Universidad Católica Santa María la Antigua) nor from its directors, staff, faculty or student body. The designations employed and the presentation of data contained within written works published here do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the USMA or members of its academic community on the status of any natural or legal person, therefore USMA completely rejects and disclaims any derived legal liability.