

Año CXVIX

Panamá, R. de Panamá miércoles 29 de enero de 2020

N° 28950-B

CONTENIDO

CONSEJO DE GABINETE

Resolución de Gabinete N° 4
(De martes 28 de enero de 2020)

QUE AUTORIZA AL MINISTRO DE COMERCIO E INDUSTRIAS PARA PROPONER, ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL, EL PROYECTO DE LEY "QUE ESTABLECE EL USO OBLIGATORIO DE LETREROS QUE IDENTIFIQUEN LA PROCEDENCIA DEL PRODUCTO ALIMENTICIO"

Resolución de Gabinete N° 5
(De martes 28 de enero de 2020)

QUE CREA EL PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL EDUCATIVA UNIVERSAL

Resolución de Gabinete N° 6
(De martes 28 de enero de 2020)

ANTE LA AMENAZA DE UNA SITUACIÓN DE EMERGENCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL, POR EL RIESGO DE PROPAGACIÓN DEL BROTE DEL NUEVO CORONAVIRUS (2019-nCoV), EN EL MARCO DE LA ALERTA INTERNACIONAL DE SALUD DECLARADA POR LA OPS/OMS

MINISTERIO DE SALUD

Decreto Ejecutivo N° 64
(De martes 28 de enero de 2020)

QUE ADOPTA LAS MEDIDAS NECESARIAS QUE SEAN IMPRESCINDIBLES E IMPOSTERGABLES, CONTENIDAS EN EL PLAN NACIONAL ANTE LA AMENAZA POR EL BROTE DEL NUEVO CORONAVIRUS (2019-nCoV) DEFINIDO POR EL MINISTERIO DE SALUD

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De lunes 28 de diciembre de 2015)

POR EL CUAL SE DECLARA NO VIABLE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL DOCTOR ERNESTO CEDEÑO ALVARADO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY NO. 53 DE 30 DE AGOSTO DE 2012, QUE DEROGA LA LEY NO. 32 DE 1999, POR LA CUAL SE CREA LA SALA QUINTA DE INSTITUCIONES DE GARANTÍAS, POR LO TANTO, CORRESPONDERÁ A UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN O AL PODER CONSTITUYENTE DETERMINAR LA CREACIÓN DE UNA SALA, CORTE O TRIBUNAL DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL.

Fallo N° S/N
(De miércoles 13 de marzo de 2019)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES: LA SENTENCIA NO. C-008-12 DE 13 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA. LA SENTENCIA NO. C-002-12 DE 12 DE

MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA. LA SENTENCIA NO. C-004-12 DE 12 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA. LA SENTENCIA NO. C-005-12 DE 13 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA. LA SENTENCIA NO. C-007-12 DE 13 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA. LA SENTENCIA NO. C-006-12 DE 13 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA. LA SENTENCIA NO. C-003-12 DE 13 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA. LA SENTENCIA NO. C-009-12 DE 12 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA. LA SENTENCIA NO. C-011-12 DE 12 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DE CHEPIGANA.

CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMÁ

Acuerdo N° 24
(De martes 21 de enero de 2020)

POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO NO. 243 DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2019, POR EL CUAL SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PANAMÁ, Y EL PLAN ANUAL DE OBRAS E INVERSIONES PARA EL PERÍODO FISCAL 2020.

República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º4 de 28 de enero de 2020

Que autoriza al ministro de Comercio e Industrias para proponer, ante la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley “Que establece el uso obligatorio de letreros que identifiquen la procedencia del producto alimenticio”

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales.

CONSIDERANDO:

Que de acuerdo con el literal b del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política de la República de Panamá, las leyes serán propuestas por los ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete;

Que, en la sesión del Consejo de Gabinete de 28 de enero de 2020, el ministro de Comercio e Industrias, presentó el proyecto de Ley “Que establece el uso obligatorio de letreros que identifiquen la procedencia del producto alimenticio”, y solicitó la autorización de este Órgano Colegiado, para que el referido proyecto de Ley sea propuesto ante la Asamblea Nacional.

RESUELVE:

Artículo 1. Autorizar al ministro de Comercio e Industrias, para que proponga, ante la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley “Que establece el uso obligatorio de letreros que identifiquen la procedencia del producto alimenticio”.

Artículo 2. Remitir copia autenticada de la presente Resolución de Gabinete al ministro de Comercio e Industrias para que proceda conforme a la autorización concedida.

Artículo 3. La presente Resolución de Gabinete empezará a regir a partir de su aprobación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá a los veintiocho (28) días del mes de enero de dos mil veinte (2020).



LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

El ministro de Gobierno,



CARLOS ROMERO MONTENEGRO

La ministra de Educación,



MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS

La ministra de Salud,



ROSARIO TURNER MONTENEGRO

El ministro de Comercio e Industrias,
encargado



OMAR MONTILLA

El ministro de Desarrollo Agropecuario,
encargado,



CARLO ROGNONI

El ministro de Economía y Finanzas,



HÉCTOR E. ALEXANDER H.

El ministro para Asuntos del Canal,



ARISTIDES ROJO

El ministro de Relaciones Exteriores,



ALEJANDRO FERRER

El ministro de Obras Públicas,



RAFAEL SABONGE VILAR

La ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral,



DORIS ZAPATA A.

La ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial,



INÉS SAMUDIO DE GRACIA

La ministra de Desarrollo Social,
encargada



MILAGROS RAMOS

El ministro de Seguridad Pública,



ROLANDO A. MIRONES RAMÍREZ

El ministro de Ambiente,




MILCIADES CONCEPCIÓN

El ministro de Cultura,



CARLOS AGUILAR NAVARRO



JOSÉ GABRIEL CARRIZO JAÉN
ministro de la Presidencia y
secretario general del Consejo de Gabinete.

República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º5

De 28 de enero de 2020

Que crea el Programa de Asistencia Social Educativa Universal

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que de acuerdo con el literal b del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política de la República de Panamá, las leyes serán propuestas por los ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete;

Que, en la sesión del Consejo de Gabinete del día 28 de enero de 2020, la ministra de Educación, presentó el proyecto de Ley "Que crea el Programa de Asistencia Social Educativa Universal", y solicitó la autorización de este Órgano Colegiado, para que el referido proyecto de Ley sea propuesto ante la Asamblea Nacional,

RESUELVE:

Artículo 1. Autorizar a la ministra de Educación, para que proponga ante la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley "Que crea el Programa de Asistencia Social Educativa Universal".

Artículo 2. Remitir copia autenticada de la presente Resolución de Gabinete a la ministra de Educación.

Artículo 3. La presente Resolución de Gabinete empezará a regir a partir de su aprobación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá a los veintiocho (28) días del mes de enero de dos mil veinte (2020).



LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

El ministro de Gobierno,




CARLOS ROMERO MONTENEGRO

La ministra de Educación,



MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS

La ministra de Salud,



ROSARIO TURNER MONTENEGRO

El ministro de Comercio e Industrias,
encargado



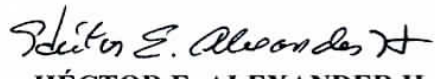
OMAR MONTILLA

El ministro de Desarrollo Agropecuario,
encargado,




CARLO ROGNONI

El ministro de Economía y Finanzas,



HÉCTOR E. ALEXANDER H.

El ministro para Asuntos del Canal,




ARISTIDES ROJO

El ministro de Relaciones Exteriores,



ALEJANDRO FERRER

El ministro de Obras Públicas,



RAFAEL SABONGE VILAR

La ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral,



DORIS ZAPATA A.

La ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial,



INÉS SAMUDIO DE GRACIA

La ministra de Desarrollo Social,
encargada



MILAGROS RAMOS

El ministro de Seguridad Pública,



ROLANDO A. MIRONES RAMÍREZ

El ministro de Ambiente,




MILCIADES CONCEPCIÓN

El ministro de Cultura,



CARLOS AGUILAR NAVARRO



JOSÉ GABRIEL CARRIZO JAÉN
ministro de la Presidencia y
secretario general del Consejo de Gabinete.

República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º6

De 28 de enero de 2020

Ante la amenaza de una situación de emergencia en el territorio nacional, por el riesgo de propagación del Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV), en el marco de la Alerta Internacional de Salud declarada por la OPS/OMS

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República establece que es función del Estado velar por la salud de la población del país y que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla;

Que ante la ocurrencia del brote del nuevo Coronavirus de origen asiático, (2019-nCoV), con propagación en diferentes países del mundo debido a los grandes movimientos de población, se espera aumenten significativamente los casos, por la transmisión del virus de humano a humano y no es inesperado que nuevos casos confirmados continúen apareciendo en otras áreas y países como el nuestro;

Que el 27 de enero de este año, la Organización Mundial de la Salud elevó a la condición de “alto riesgo” el contagio internacional del Coronavirus, denotando con esta declaratoria la grave amenaza que esta enfermedad puede significar para la población a nivel mundial;

Que mediante la Resolución No. 075 de 23 de enero de 2020, el Ministerio de Salud ordenó la activación del Centro de Operaciones de Emergencias en Salud (CODES), con la finalidad de monitorear, recomendar acciones e iniciar preparativos de respuesta en caso de que resulte necesaria alguna intervención con motivo de la Alerta Internacional de Salud declarada por la OPS/OMS, relacionada con el Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV);

Que de acuerdo con el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, cuando el Consejo de Gabinete declare emergencia sanitaria, las entidades estatales podrán contratar la adquisición de bienes, servicios u obras a través del procedimiento especial;

Que se requiere tomar las providencias a fin de suministrar fondos y recursos necesarios para adoptar todas las medidas necesarias para evitar el riesgo de propagación del brote del nuevo Coronavirus (2019-nCoV),

RESUELVE:

Artículo 1. Se declara la amenaza de alto riesgo de propagación del Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV) en el territorio nacional.

Artículo 2. Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para asignar al Ministerio de Salud, una partida presupuestaria inicial de un millón de balboas (B/.1,000,000.00), para cubrir todos los gastos en que incurra en la adopción de las medidas sanitarias tendientes a minimizar el riesgo de propagación del brote del nuevo Coronavirus (2019-nCoV).

Artículo 3. Se autoriza al Ministerio de Salud y a la Caja de Seguro Social, para la contratación, mediante procedimiento especial, para la adquisición de bienes, obras y/o servicios necesarios para hacerle frente a la contingencia sanitaria declarada en el territorio nacional mediante la presente resolución, hasta una suma inicial de un millón de balboas (B/.1,000,000.00), durante el periodo en que se mantenga vigente esta emergencia, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Contraloría General de la República en esta materia.

Artículo 4. Se ordena a todas las entidades públicas poner a disposición inmediata del Ministerio de Salud, todos los recursos físicos y humanos que dicha institución requiera para la ejecución de los planes de acción contra el brote del nuevo Coronavirus (2019-nCoV);

Artículo 5. Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República, Ley 7 de 11 de febrero de 2005, artículo 79 del Texto único de la Ley 22 de 27 de junio de 2016, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintiocho (28) días del mes de enero de dos mil veinte (2020).



LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

El ministro de Gobierno,



CARLOS ROMERO MONTENEGRO

La ministra de Educación,



MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS

La ministra de Salud,



ROSARIO TURNER MONTENEGRO

El ministro de Comercio e Industrias,
encargado




OMAR MONTILLA

El ministro de Desarrollo Agropecuario,
encargado,



CARLO ROGNONI

El ministro de Economía y Finanzas,



HÉCTOR E. ALEXANDER H.

El ministro para Asuntos del Canal,




ARISTIDES ROJO

El ministro de Relaciones Exteriores,



ALEJANDRO FERRER

El ministro de Obras Públicas,



RAFAEL SABONGE VILAR

La ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral,



DORIS ZAPATA A.

La ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial,



INÉS SAMUDIO DE GRACIA

La ministra de Desarrollo Social,
encargada



MILAGROS RAMOS

El ministro de Seguridad Pública,



ROLANDO A. MIRONES RAMÍREZ

El ministro de Ambiente,




MILCIADES CONCEPCIÓN

El ministro de Cultura,



CARLOS AGUILAR NAVARRO



JOSÉ GABRIEL CARRIZO JAÉN
ministro de la Presidencia y
secretario general del Consejo de Gabinete.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE SALUD

DECRETO EJECUTIVO N.º 64
De 28 de Enero de 2020



Que adopta las medidas necesarias que sean imprescindibles e impostergables, contenidas en el Plan Nacional ante la Amenaza por el Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV) definido por el Ministerio de Salud

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República establece que es función del Estado velar por la salud de la población de la República y que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla;

Que la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario de la República de Panamá, señala que le corresponde al Ministerio de Salud tomar las medidas necesarias para hacer desaparecer toda causa de enfermedad comunicable o mortalidad especial, así como el control de todo factor insalubre de importancia local o nacional;

Que de igual forma, la precitada excerta legal establece que sus disposiciones se aplicarán de preferencia a toda otra disposición legal en materia de salud pública y obligan a las personas, naturales o jurídicas y entidades oficiales o privadas, nacionales o extranjeras, existentes transitoria o permanentemente, en el territorio de la República;

Que de conformidad con el Decreto de Gabinete N.º 1 de 15 de enero de 1969, se creó el Ministerio de Salud para la ejecución de las acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud que, por mandato constitucional, son responsabilidad del Estado; y como órgano de la función ejecutiva, tiene a su cargo la determinación y conducción de la política de salud del Gobierno Nacional en el país;

Que la Ley 38 de abril de 2011, adoptó el Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005) como ley de la República, constituyéndose en el instrumento internacional legal y vinculante de las medidas para prevenir la transmisión internacional de enfermedades;

Que mediante Resolución No. 075 de 23 de enero de 2020, el Ministerio de Salud ordenó la activación del Centro de Operaciones de Emergencias en Salud (CODES), con la finalidad de monitorear, recomendar acciones e iniciar preparativos de respuesta en caso de que resulte necesaria alguna intervención con motivo de la Alerta Internacional de Salud declarada por la OPS/OMS relacionada al Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV);

Que la ocurrencia de brotes por el nuevo Coronavirus de origen asiático (2019-nCoV), con propagación a otros países del mundo debido a los grandes movimientos de población, se espera que aumenten significativamente, toda vez que los casos por la transmisión del virus se da de humano a humano y no es inesperado que nuevos casos confirmados continúen apareciendo en otras áreas y países como el nuestro;

Que en este sentido, siendo nuestro país el Hub de las Américas, en cuanto al transporte de pasajeros vía aérea y marítima, es necesario reforzar todas las medidas sanitarias para estar preparados como país, contar con las capacidades básicas instaladas de acuerdo al Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005) y a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para este evento, que pone en riesgo la salud de la población;

Que el 27 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud elevó a “alta” la amenaza internacional de la epidemia del Coronavirus (2019-nCoV) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha alentado a los Estados miembros a fortalecer las actividades de vigilancia para detectar tempranamente a pacientes con enfermedad respiratoria aguda, aislar y cuidar a pacientes infectados con el nuevo coronavirus, ante la posibilidad de recibir viajeros provenientes de países donde hay transmisión del virus;

Que en atención a lo antes expuesto y a lo consignado en el artículo 138 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud ha solicitado al Órgano Ejecutivo la adopción de medidas extremas y urgentes para atender la presente alerta.

DECRETA:

Artículo 1. Adoptar las medidas necesarias que sean imprescindibles e impostergables, contenidas en el Plan Nacional ante la Amenaza por el Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV) definido por el Ministerio de Salud, así como las medidas extraordinarias que sean requeridas para evitar la introducción y propagación de este problema de salud pública mundial.

Artículo 2. El Ministerio de Salud establecerá todas las medidas ordinarias y extraordinarias que considere necesaria en razón de prevenir y controlar el riesgo proveniente del Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV), y en caso de su entrada al país, poder contener y mitigar el daño, garantizando la salud de la población.

Artículo 3. El Ministerio de Salud adoptará todas las medidas para vigilar y monitorear los controles específicos de los viajeros procedentes de países afectados o de riesgo. Todas las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, tienen la obligación de notificar oportunamente al Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud del nivel nacional, sobre los viajeros procedentes de países afectados o de riesgo.

Los organizadores de eventos tales como reuniones internacionales, congresos, entre otros, deben notificar como mínimo, con un (1) mes de anticipación la realización del evento, para que el Ministerio de Salud evalúe la situación de salud.

Artículo 4. Instar a la empresa privada a brindar al Ministerio de Salud toda la cooperación necesaria en la adopción de todas medidas para prevenir y controlar el riesgo proveniente del Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV) y en materia de promoción de la salud será de carácter obligatorio colaborar con la Autoridad de Salud en las acciones de divulgación de la información requerida por la población.

Artículo 5. El Ministerio de Salud coordinará con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y la Caja de Seguro Social el reconocimiento del periodo de cuarentena como incapacidad laboral y la protección de los derechos laborales de todos los trabajadores.

Artículo 6. El Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social activarán de manera coordinada, los turnos de contingencia para el personal de salud pública y los equipos prehospitalario y hospitalario, así como para el servicio exclusivo en los centros de referencia, para el manejo de la alerta nacional y realizarán las compensaciones económicas pertinentes. El Ministerio de Salud reglamentará el funcionamiento de estos turnos.

Artículo 7. El Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social podrán contratar personal asistencial, transitorio y servicios necesarios de manera expedita para hacer frente a este evento de salud pública.

Artículo 8. El Ministerio de Salud podrá activar los centros de referencia del sector público o privado que considere necesarios para hacerle frente a una emergencia sanitaria en el territorio nacional, que implique un incremento de la demanda de pacientes que sobrepase la capacidad instalada del sector público de salud.

Artículo 9. El Ministerio de Salud es el único ente oficial autorizado para divulgar información referente a todo lo concerniente al Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV) en el país. Se insta a los medios de comunicación social a abstenerse de difundir información



proveniente de las redes sociales y fuentes no autorizadas que puedan causar alarmas injustificadas en la población.

Artículo 10. Los medios de comunicación masivos de Panamá, tales como radio, televisión y prensa, así como las Oficinas Institucionales de Relaciones Públicas de las entidades públicas del país coordinarán con la Oficina de Relaciones Públicas del Ministerio de Salud todo lo relativo a la divulgación de la noticia relativa a esta contingencia para garantizar que la información ofrecida al público sea científica y veraz; además, deberán en el desarrollo de sus coberturas noticiosas en las instalaciones de salud, contar con los permisos correspondientes y seguir los parámetros técnicos de bioseguridad, a fin de garantizar su salud y de la población en general.


Artículo 11. Los medios de comunicación social masivos difundirán, de manera gratuita y oportuna, los mensajes que promueva el Ministerio de Salud para la prevención, mitigación y control del problema de salud pública existente.

Artículo 12. La Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos de Panamá y el Sistema Nacional de Protección Civil quedan instruidos para brindar, a las entidades de salud, toda la cooperación que requiera para la atención de esta situación de salud pública emergente.

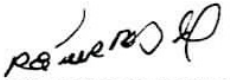
Artículo 13. El presente Decreto de Ejecutivo empezará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, Decreto de Gabinete N.º 1 de 15 de enero de 1969, Ley 7 de 11 de febrero de 2005, Ley 38 de abril de 2011 y Resolución N.º 075 de 23 de enero de 2020.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República




ROSARIO E. TURNER M.
Ministra de Salud

44

ENTRADA No.918-12

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, PRESENTADA POR EL DR. ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY No.53 DE 30 DE AGOSTO DE 2012, QUE DEROGA LA LEY No.32 DE 1999, POR LA CUAL SE CREA LA SALA QUINTA, DE INSTITUCIONES DE GARANTÍAS.

Magistrado Ponente: Abel Augusto Zamorano

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****P L E N O**

Panamá, veintiocho (28) de diciembre de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El **Dr. Ernesto Cedeño Alvarado**, en su propio nombre y representación presentó demanda de Inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, que deroga la Ley No.32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta, de Instituciones de Garantías.

I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL

El acto acusado de inconstitucional lo constituye el artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, que textualmente indica lo siguiente:

“Artículo 1. Se deroga la Ley 32 de 23 de julio de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones.”

II. DISPOSICIONES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante considerada vulneradas las siguientes normas constitucionales:

“Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial,

2

los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

"**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. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales..."

"**Artículo 163.** Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución...."

"**Artículo 203.** La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial.

Cada dos años, se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

No podrá ser nombrado Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

1. Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de Diputado de la República o suplente de Diputado durante el periodo constitucional en curso.

2. Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso.

La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una."



El demandante considera que el artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, viola directamente por comisión, el artículo 2 de la Carta Magna, debido a

A8

3

que conculca la separación de poderes del Estado y la colaboración entre los mismos, que se encuentran consagradas expresamente en el comentado artículo.

Según el actor dicho principio tiene plena vigencia y existencia en diversas disposiciones recogidas en la Constitución que se refieren a casos concretos, y han sido vulnerados por el Órgano Legislativo, al momento de derogar la Ley que constituyó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías de la Corte Suprema de Justicia.

Sostiene que el artículo 1 de la Ley bajo impugnación, viola directamente por comisión, el artículo 159 numeral 1 del Estatuto Fundamental, pues si bien el constituyente autorizó al legislador para "expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales", en ninguna forma lo facultó para "derogar" una Sala de la Corte Suprema de Justicia.

Agrega que, el artículo 1 de la Ley bajo impugnación, viola directamente por comisión, el artículo 163, numeral 1 de la Constitución, al transgredir la prohibición establecida para la Asamblea Nacional, que limita la actuación del Órgano Legislativo panameño, por cuanto no puede éste expedir una ley que sea contraria a la letra o al espíritu de la propia Constitución, y es obvio que conforme a lo que determina y establece el artículo 203 de la Constitución Política, el Órgano Legislativo puede crear nuevas Salas en la Corte a razón de tres Magistrados por cada Sala, pero no está facultado para suprimir cualquiera de las Salas.

Finalmente, indica que el artículo 1 de la ley bajo impugnación, viola directamente por comisión, el artículo 203 de la Constitución, que señala claramente la facultad que tiene la ley para determinar y establecer el número de Magistrados que integrarán la Corte Suprema de Justicia, la cual se dividirá en Salas, cada una formada por tres (3) Magistrados permanentes. Sin embargo, en ningún momento el precitado artículo le da atribuciones al Legislador para suprimir o eliminar alguna de sus Salas.



M

4

Apuntando en esta misma dirección, la parte final del artículo 203 señala expresamente que "la Ley dividirá la Corte en Salas formadas por tres Magistrados permanentes cada una", lo cual reafirma, una vez más, que la Constitución Política en ningún momento le otorga atribución al Órgano Legislativo para suprimir ni para derogar ninguna de las Salas de la Corte Suprema de Justicia. No es posible que, por ley se pueda derogar una o más Salas de la Corte Suprema de Justicia, porque tal hecho-evidentemente contrario a la Constitución atentaría, además contra la estabilidad judicial e independencia de uno de los tres órganos del Estado, en este caso, el Judicial.

El precitado artículo 203, tal cual está redactado, nos conduce a la lógica conclusión de que la Ley tiene la facultad de aumentar el número de Magistrados de la Corte, al poder crear Salas nuevas, pero de ninguna manera puede suprimir las Salas que ya han sido creadas, porque tal precedente sería pernicioso y perjudicial para la estabilidad jurídica de esta Corporación de Justicia. Visto desde una perspectiva constitucional, si se aceptara como válido que una ley pudiera derogar una Sala de la Corte Suprema de Justicia, el precedente apuntaría a que, fácilmente y por medio de una Ley, en el futuro se pudiesen eliminar cualquiera de las Salas que actualmente existen en la Corte Suprema de Justicia y suprimir, eliminar o dejar sin efecto, determinado número de Magistrados.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante **Vista Número 123 de 12 de marzo de 2014**, el Procurador de la Administración emite su concepto con respecto a la demanda Inconstitucionalidad de la siguiente manera:

"Esta Procuraduría es consciente que la materia a la que se refiere la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, ya fue objeto de análisis por parte de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de 25 de enero de 2011. No obstante lo anterior, este Despacho disiente, respetuosamente, de dicho



50

5

pronunciamiento judicial, por las razones que pasamos a explicar:

El artículo 202 de la Constitución Política de la República es claro al indicar que el Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la Ley establezca, de lo que resulta fácil inferir que el Órgano Legislativo es el que tiene la facultad para "constituir" mediante Ley, la composición de los organismos que administran justicia...

En ese mismo sentido, el artículo 203 de la Carta Magna indica que: "La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley...La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una"

A nuestro entender, las expresiones "...que la Ley establezca..."; "...que determine la Ley...La Ley dividirá..." contenidas, de manera respectiva en los artículos 202 y 203 del Estatuto Fundamental, constituyen cláusulas de reserva legal; concepto que debe entenderse como el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la Constitución Política de la República entrega al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo para que éste, a su vez, las desarrolle a través de leyes formales.

La definición de cláusula de reserva legal ha sido explicada por la doctrina constitucional panameña, que ha sido recogida por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su sentencia de 13 de octubre de 1997, en los siguientes términos:

En otras palabras, se trata de normas sujetas a la llamada cláusula de reserva legal lo cual, a decir del doctor Quintero, significa que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley (Quintero César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehman. San José 1967, pág 618)".

En nuestra opinión, la delegación que la Constitución Política de la República encomienda al Órgano Legislativo para que éste la ejecute a través de una Ley, así como la facultad para "constituir el Órgano Judicial" por medio de ese mismo mecanismo, le permite al "Legislador", hoy Diputado, crear nuevos tribunales y también suprimirlos, tal como ocurrió con la Sala Quinta, de Instituciones de Garantías, de la Corte Suprema de Justicia.

Esa es la razón por la que no compartimos el criterio expuesto por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 25 de enero de 2011, cuando señala que: "...El artículo 203 de la Constitución Política de la República no se otorga atribución al Órgano Legislativo para suprimir o derogar alguna de las Salas de la Corte Suprema de Justicia ni disminuir el número de sus Magistrados..."



Por consiguiente, tampoco compartimos la conclusión a la que arriba nuestro Máximo Tribunal de Justicia cuando sostiene que, cito: "...no es posible que por Ley se pueda derogar una o más Salas de la Corte Suprema de Justicia, porque tal hecho-evidentemente contrario a la Constitución-atentaría, además contra la estabilidad judicial e independencia de uno de los tres Órganos del Estado, en este caso, de la Corte Suprema de Justicia..."

Como consecuencia lógica, la Procuraduría de la Administración es del criterio que el artículo 1 de la Ley 49 de 24 de octubre de 1999, que en su momento derogó en todas sus partes la Ley 32 de 1999, "Por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones", no debió ser declarado inconstitucional (Cfr. Página 1 de la gaceta oficial 23,914 de 24 de octubre de 1999).

A nuestro modo de ver, esos mismos planteamientos sirven de sustento al concepto de este Despacho, en el sentido que el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, que nuevamente derogó la Ley 32 de 23 de julio de 1999 "por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones", debe ser declarado constitucional.

Decimos esto, porque de acuerdo con su sentido, literal, resultado evidente que lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, que se acusa como violatorio del orden constitucional, obedece a lo indicado en la cláusula de reserva legal que el propio constituyente autorizó en los artículos 202 y 203 del Estatuto Fundamental, tal como lo explicamos en los párrafos precedentes.

Por lo expuesto, la Procuraduría de la Administración respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, puesto que no infringe los artículos 2, 159, 163, 203 ni algún otro de la Constitución Política de la República."

IV. CONSIDERACIONES DEL PLENO

Surtido el trámite del proceso y habiendo la Subsecretaria Administrativa de la Corte Suprema de Justicia certificado a la Secretaría General de esta Corporación de Justicia, que se publicó por tres (3) días en un periódico de circulación nacional, el Edicto Núm.273 de 19 de marzo de 2015, por medio del cual se pone en



52

7

conocimiento a las personas interesadas de su facultad para presentar argumentos por escritos sobre el caso. Consta en el expediente que dicho Edicto fue publicado en el Diario La Estrella de Panamá los días 12, 13 y 14 de abril de 2015 y constan de fojas 37 a 40 del dossier en cuestión.

Agotados los trámites pertinentes y atendidos los argumentos planteados por el accionante y lo conceptuado por la Procuraduría, procede esta Corporación de Justicia a hacer las motivaciones de rigor que deben ser convincentes para este tipo de procesos.

Debemos partir señalando que en la interpretación constitucional, le corresponde al operador del Control de la Constitucionalidad explicar o aclarar el sentido y alcance de la Constitución Política, al confrontarla con el acto o norma cuya Constitucionalidad se cuestiona.

La disconformidad del proponente gira en torno a que este considera que el artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, es claramente inconstitucional al ser emitido por el legislador, el cual a su criterio y de acuerdo con los numerales 1 del artículo 159 y del artículo 163 de la Constitución, no tiene la facultad para suprimir o eliminar una Sala de la Corte Suprema de Justicia, lo que señala que es congruente con lo que establece el artículo 203 de la Carta Magna.

El accionante también señala que no es posible que por Ley se pueda derogar una o más Salas de la Corte Suprema de Justicia, porque tal hecho-evidentemente contrario a la Constitución atentaría, además, contra la estabilidad judicial e independencia de uno de los tres órganos del Estado, en este caso, del Órgano Judicial.

Es importante para este PLENO antes de expresar su decisión final, hacer una breve exposición de los antecedentes jurídicos y sociales de la presente demanda de Inconstitucionalidad y a ello procedemos:



h3

8

- Así tenemos que mediante Ley No.32 de 23 de julio de 1999 (G.O. 23,848), se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones.
- Posteriormente, mediante la Ley No.49 de 24 de octubre de 1999, (G.O) se deroga la Ley No.32 de 1999, que creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se restablece la vigencia de artículos del Código Judicial y de la Ley No.23 de 1986 y se dictan otras disposiciones.
- Luego de interponerse cuatro acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley 49 de 24 de octubre de 1999, la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 25 de enero de 2011, decide DECLARAR QUE SON INCONSTITUCIONALES los artículos 1, 2, 3, 8, 15, 28, 29 (transitorio), 30 (transitorio), 31 (transitorio) y 32 (sólo en lo que se refiere a la derogatoria de la Ley No.32 de 23 de julio de 1999, la modificación de los artículos 71, 73, el numeral 1 del artículo 2602, todos del Código Judicial, y el restablecimiento de la vigencia del artículo 91 del Código Judicial, de la Ley No.49 de 24 de octubre de 1999, quedando expresamente vigente la Ley No.32 de 23 de julio de 1999, mediante la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía.
- Al quedar expresamente vigente la Ley No.32 de 23 de julio de 1999, en virtud del fenómeno de reviviscencia de la Ley, correspondía al Ejecutivo la designación de los Magistrados de la Sala Quinta; situación que ocasionó disturbios y revueltas sociales en el mes de julio de 2012, lo que impulsó a la Corte Suprema de Justicia a presentar un proyecto de Ley que derogara nuevamente la Sala Quinta, como respuesta al clamor social del momento. Es entonces cuando la Asamblea Nacional



64

9

se avoca a través de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, en su artículo primero a derogar nuevamente la Ley No.32 de 23 de julio de 1999, que creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía.

En virtud de lo anterior, y existiendo un pronunciamiento previo de la Corte Suprema de Justicia en torno al mismo tema, es que el Lcdo. Cedeño, advierte que se cumplen con los mismos presupuestos por los cuales, a través del fallo de 25 de enero de 2011, el PLENO de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley No.49 de 1999, y presentó la precitada Demanda de Inconstitucionalidad.

Expuesto los argumentos del demandante, y el concepto vertido por el Procurador de la Administración, corresponde al Pleno considerar las pretensiones esgrimidas por el actor, que ha solicitado la declaratoria de Inconstitucionalidad del **artículo 1 de la Ley N°53 de 30 de agosto de 2012.**

Debe señalar el PLENO de la Corte Suprema de Justicia en ese sentido, que en este caso, estamos ante una ley que, de acuerdo a la tesis del accionante pareciera tener el mismo destino que el que se dispuso en la **Sentencia de 25 de enero de 2011**, que declara la inconstitucionalidad de la Ley No.49 de 1999, la cual se fundamentó en los siguientes aspectos puntuales:

1. *Debe cumplirse con lo establecido en el artículo 2 de la Constitución*

Política que indica lo siguiente:

"Artículo 2. *El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".*

La norma constitucional citada establece y señala adecuadamente el principio de separación de poderes del Estado, y si bien la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la armónica colaboración de los Órganos del Estado se reglamenta precisamente en las leyes que sean expedidas por la Asamblea Nacional, no puede perderse de vista que este principio opera como un factor equilibrante de las



funciones de gobierno, instituido sabiamente por el constituyente, mediante la separación de los poderes públicos.

Dicha independencia no supone un aislamiento y autonomía absoluta de los poderes estatales, por ello la Carta Magna, en su artículo 2, se refiere a una armónica colaboración en el ejercicio del poder público, cuyo legítimo titular es el pueblo, tomando en consideración que la soberanía radica en él.

Las formas de articulación de la colaboración entre los Órganos del Estado las establece la propia Constitución Política y las leyes dictadas en su desarrollo. Todo ello en miras a que se respete la actividad funcional del Estado, garantizando con ello, el debido proceso y la seguridad jurídica, en beneficio del Sistema Democrático acogido en nuestro país.

2. Por otra parte, debido a que por razones prácticas, resulta provechoso que la separación de poderes del Estado y la colaboración entre los mismos, se encuentren consagradas expresamente en un artículo de la Constitución (como ocurre con el artículo 2), dicho principio tiene plena vigencia y existencia en diversas disposiciones recogidas en la Constitución que se refieren a casos concretos y que, a criterio de esta Corporación de Justicia, fueron igualmente vulnerados por el Órgano Legislativo, al momento de derogar la Ley que constituyó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia.

3. La decisión del legislador de derogar una Sala dentro de la Corte Suprema de Justicia - cuyos Magistrados habían sido debidamente nombrados de acuerdo al procedimiento constitucional establecido para ello, e incluso, habían iniciado sus funciones jurisdiccionales -, conlleva una transformación que genera conflicto entre los Órganos del Estado, específicamente, en cuanto al principio de separación de poderes y la independencia judicial.

4. El Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial. La Asamblea Nacional puede derogar una Ley pero, si esa Ley toca la estructura y



54

11

estabilidad de otro de los Órganos del Estado, entonces no puede derogarla, porque afecta directamente la seguridad e independencia de ese otro Órgano del Estado, en este caso, el Judicial.

5. Existe una necesidad de prever en la Constitución Política, un sistema de control del ejercicio de la actividad de los poderes constituidos (Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial), tal como se encuentra consagrado en el artículo 206 de la Constitución, donde se recoge una de las posibilidades de someter a control las decisiones de uno de los poderes constituidos (el Órgano Legislativo); control que efectúa el Órgano Judicial, por medio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al conocer sobre la inconstitucionalidad de las leyes cuya impugnación puede realizar cualquier persona, con el fin de garantizar la guarda de la integridad de la Constitución.

6. La propia Constitución Política es la que otorga esta independencia al Órgano Judicial, para el adecuado y efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales asignadas.

7. El constituyente autorizó al legislador para "expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales", en ninguna forma lo facultó para "derogar" una Sala de la Corte Suprema de Justicia, en pleno ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, y dejar sin efecto los nombramientos de sus integrantes constitucionalmente designados, como ocurrió con la expedición y promulgación de la Ley N°49 de 24 de octubre de 1999.

8. En su momento, la iniciativa legislativa que culminó con la expedición de la Ley N°32 de 1999, fue producto de la necesidad de que se le brindara a la sociedad una administración de justicia eficaz, expedita, oportuna e ininterrumpida, tal y como lo contempla la Constitución Política en su artículo 201.

9. Es necesaria la independencia de las autoridades judiciales, al establecer el principio de estabilidad de manera que, un Magistrado o Juez nombrado para un período determinado, no puede ser destituido - ni puede dejarse sin efecto su



12

nombramiento de forma arbitraria ni trasladado de lugar ni de cargo. (QUINTERO, César. La Independencia Judicial, Anuario de Derecho, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Año X, N°10, Panamá, 1972, págs 28-29).

Es relevante observar, como bien lo anota Ferrajoli, L. que la democracia constitucional se erige sobre la base del texto de la ley fundamental como garantía de la división de poderes y de los derechos fundamentales. Por tal razón, todos los poderes estarán sujetos imperativamente a lo establecido en la norma fundamental. Si bien es cierto el principio de separación de poderes es un elemento sustancial de la democracia constitucional, ello no debe impedir la armónica colaboración; desde esta perspectiva, el texto constitucional le puede establecer una potestad al Órgano Legislativo en función de la reserva legal, en casos específicos, elemento consustancial con nuestro Estado Democrático y constitucional.

Es importante aclarar, que la Ley acusada de inconstitucional en este caso, surge en ejercicio legítimo de una potestad legislativa de la Asamblea Legislativa para dictar leyes, pero, además, como bien apuntó la Procuraduría, no es sólo una potestad legislativa, sino que es una materia con reserva legal, por disposición expresa de los artículos 202 y 203 de la Constitución Política:

"Artículo 202. El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la Ley establezca. La administración de justicia también podrá ser ejercida por la jurisdicción arbitral conforme lo determine la Ley. Los tribunales arbitrales podrán conocer y decidir por sí mismos acerca de su propia competencia."



"Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo. Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán

58

13

ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial.

Cada dos años, se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

...

La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una.

Pero esta facultad no está constituida para propiciar arbitrariedades. Los miembros de la Asamblea de Diputados, en atención al texto constitucional y su espíritu, deben proponer normativas dirigidas a la consolidación de las instituciones del Estado de Derecho y la democracia constitucional.

Al respecto, es oportuno traer a colación a uno de los más prestigiosos filósofos del derecho de habla hispana, Miguel Carbonell, quien tuvo ocasión de pronunciarse sobre la aparición de la doctrina de la reviviscencia de las leyes derogadas por leyes declaradas inconstitucionales, en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia mexicana:

“Y entonces el lector podría comenzar a plantearse al menos dos cuestiones: a) ¿qué representación de la división de poderes tiene los ministros [magistrados] cuando expresamente reintroducen normas en el ordenamiento que el legislador había decidido sacar del mismo a través de la derogación?, y b) ¿qué sucede con aquellas materias que según la Constitución está sujetas a reserva de ley? Es decir, se trata de aquellos ámbitos del ordenamiento jurídico en los que el texto constitucional ordena que la única norma que puede operar como fuente del derecho es la ley en sentido formal y material, como por ejemplo en materia penal o tributaria. ¿Es aceptable que estos casos sea la Corte la que determine qué normas están vigentes?” (Carbonell, Miguel, p. 445, citado por Salvador Sánchez en el ensayo “Muerte y Resurrección de la Sala Quinta, comentarios sobre el Fallo del 25 de enero de 2011”, publicado en La Sala de la Discordia, Estudios sobre Justicia Constitucional Actual, Cultural Portobelo, 2012, p. 151)



Abonando a lo anterior, debemos puntualizar que existe una presunción de constitucionalidad que opera a favor de la ley, entendiendo que toda ley expedida

14

por el Órgano Legislativo, en ejercicio de sus facultades constitucionales, nace amparada bajo esa presunción; y esa es una de las razones por las cuales no es sino hasta que se interpongan los recursos de Inconstitucionalidad que establece nuestro ordenamiento jurídico que se entra a analizar su compatibilidad con el texto constitucional.

Ese principio de presunción de constitucionalidad de la ley, es precisamente el que señala que las leyes que expide la Asamblea de Diputados son conformes con la Constitución Política, mientras el Pleno de la Corte no declare su Inconstitucionalidad.

Por otro lado, es oportuno señalar que con relación a la **Sala Quinta, el ex Magistrado Arturo Hoyos**, en su ensayo "Una Sala para Tutelar los Derechos Fundamentales" publicado en el Diario El Panamá América el 26 de mayo de 1999, explicó que la creación de esta Sala parece justificarse sobre todo porque haría más eficaz y especializada la protección de los derechos fundamentales, en beneficio de nuestro Estado de Derecho. Además, agilizaría el trámite de los procesos de Hábeas Corpus y de Amparo, y descongestionaría la justicia ordinaria con lo que se resolvería con mayor celeridad los asuntos civiles, mercantiles, penales y contencioso-administrativos.

Indicó el jurista que, una sala especializada haría más eficaz la protección de los derechos fundamentales, porque constaría de tres Magistrados dedicados primordialmente a esta materia que decidirían con mayor celeridad de lo que pueden hacerlo nueve magistrados; y que al constituirse como una institución especializada en la protección de los derechos fundamentales al resolver los Hábeas Corpus y Amparos, esta Sala permitiría un mejor acceso a la justicia constitucional y fortalecimiento del Estado de Derecho, además de la descongestión y agilización de la justicia en materia civil, de familia, comercial, penal y contencioso administrativo.

Ahora bien, sobre el tema objeto de análisis, se advierte con claridad que, la Ley acusada no derogó una Sala como tal, pues la misma no estaba implementada a



15

esa fecha, como sí ocurrió en la primera ocasión, cuando se resolvió respecto a la Inconstitucionalidad de la Ley No.49 de 1999, donde ya habían sido designados por medio de la Resolución de Gabinete N°73 de 26 de julio de 1999, promulgada en la Gaceta Oficial N°23,849 de 27 de julio de 1999, tres nuevos Magistrados que conformarían la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, por períodos de cinco (5), siete (7) y nueve (9) años, respectivamente, los que incluso llegaron a ejercer funciones y dictar sentencias en funciones de sala constitucional. De igual forma, fueron designados los suplentes de dichos servidores judiciales.

Es decir, en esa ocasión esta Corporación de Justicia debió priorizar el hecho que, efectivamente, la decisión del legislador derogó una Sala dentro de la Corte Suprema de Justicia, cuyos Magistrados habían sido debidamente nombrados de acuerdo al procedimiento constitucional establecido para ello, e incluso, habían iniciado sus funciones jurisdiccionales, y ello conllevó una transformación que generó conflicto entre los Órganos del Estado, específicamente, en cuanto al principio de separación de poderes y la independencia judicial, destacando que es la propia Constitución Política la que otorga esta independencia al Órgano Judicial, para el adecuado y efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales asignadas.

Por tanto, una lectura del fallo en comentario, confrontándolo con la realidad que acompaña a la norma atacada en esta ocasión, permite entender que las circunstancias que rodean la vigencia de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, que derogó la Ley No.32 de 1999, es distinta al escenario en el cual se produjo el fallo de la Corte en aquella ocasión donde determinó la inconstitucionalidad de la Ley No.49 de 1999.

Este planteamiento en ninguna forma contraviene lo expuesto en el fallo de 25 de enero de 2011, y al respecto debemos señalar que habiéndose pronunciado previamente la Corte en torno al fondo de este tema, es decir, sobre la



16

Inconstitucionalidad de la Sala Quinta, que ahora se introduce nuevamente en debate por el accionante, no puede ser sorprendida sobre un tema ya debatido; ni tampoco la sociedad, que expresó desde un inicio que la Sala Quinta no era lo más adecuado, sino una reforma constitucional integral que estableciera un Tribunal constitucional.

Esta afirmación debe ser de dominio del jurista que interpuso la acción, dada su connotada **calidad de jurista docente**, además de ser uno de los notables protagonistas de la lucha contra la Sala Quinta, en ocasión de su constitución en tiempo pasado. Por lo que, es oportuno recordar que este tipo de acciones constitucionales deben ir encaminadas más que a un mero ejercicio mediático y de notoriedad ciudadana, a garantizar un auténtico control constitucional, por la supremacía de nuestra Constitución Política, sin propiciar escenarios de confrontación social innecesarios, que fueron superados a través de la sabiduría de las autoridades que decidieron conforme a la opinión de la mayoría, como ocurre en un Estado democrático y Constitucional de derecho.

Traer al debate nacional una discusión como la que pretende el accionante, cuando ya la Corte ha debatido al respecto en el fondo, con una clara posición asumida que se mantiene a través del tiempo, no contribuiría en nada a la sociedad ni a la democracia, ni a la justicia panameña, por lo que, cabe declarar no viable la presente demanda, por tratarse de un tema discutido con anterioridad, aún cuando dicha discusión ocurriera en un escenario distinto. Precisamente, para este Pleno es una aspiración con esta sentencia, poner fin a este debate, haciéndonos eco del sentir ciudadano de que sea algo distinto a la Sala Quinta, que ha sido motivo de discordia por la opinión pública y de muchos juristas de nuestro país.

Es importante señalar, en este punto, y recordar al activador constitucional que, este Pleno de la Corte Suprema y sus integrantes lidian cotidianamente con los más significativos conflictos de la sociedad panameña, y en esa tarea procuramos hacer valer los valores, principios y normas de la Constitución, que rigen



17

esencialmente las actuaciones de los órganos del Estado, pero también los aspectos más fundamentales de la vida de los ciudadanos.

Cabe manifestar que en los problemas constitucionales, no se debate únicamente la situación jurídica del interesado, sino también la configuración y contenido de los derechos y libertades fundamentales, como en este caso, la configuración y contenido de los poderes públicos.

Además, una sentencia constitucional, más allá de resolver la cuestión efectivamente planteada por el activador con su demanda, trasciende a la estabilidad social, económica y política del país; por eso, el juez constitucional debe tener especial prudencia, teniendo como parámetro la mejor manera de realizar el proyecto de nuestra ley suprema. Pues, la Constitución es expresión normativa del ideal de convivencia que desea la sociedad panameña, es el sistema de vida que los panameños hemos plasmado en el texto, en su artículo segundo, citado por el actor de este proceso, y en donde se establece el principio de separación de poderes, desarrollado y explicado por el jurista Pablo Lucas Verdú, que para una mejor ilustración citamos:

"La separación de poderes es un postulado, un principio dogmático del Estado constitucional liberal, puesto que se considera indispensable para asegurar la libertad de los ciudadanos, en la medida que limita el poder político, atribuyendo a órganos distintos correspondientes a instituciones diferentes, el ejercicio de cada función estatal de modo que un individuo, un grupo de individuos, o una asamblea, no puedan, al mismo tiempo, dictar leyes y aplicarlas por vía administrativa o judicial.

Trátase de un principio dogmático, porque se afirma la identidad absoluta entre la separación de poderes y el reconocimiento y garantía de la libertad. Además, la separación de poderes es principio institucional, porque a partir de la Constitución norteamericana de 1787, de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de la Constitución francesa de 1791 y de la Constitución de Cádiz de 1812, ha servido para una distribución de las funciones del Estado entre órganos distintos, sin perjuicio de sus interrelaciones y colaboraciones. Es decir, dicho postulado configuró la arquitectura institucional del estado liberal". (VERDÚ, Pablo Luca. Curso de Derecho Político. Volumen II, 3ra. Edición 1983, pág. 133)."



18

En atención a este principio dogmático, el Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial; sin soslayar que la propia norma sugiere y así lo ha reconocido esta Máxima Corporación de Justicia, que dicha separación no es absoluta, ya que si bien es cierto, dichos órganos deben actuar limitada y separadamente, dicho proceder se debe dar en armónica colaboración.

Y es debido a ello, que surge la necesidad de proveer en la Constitución Política, un sistema de control del ejercicio de la actividad de los poderes constituidos (Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial), tal como se encuentra consagrado en el artículo 206 de la Constitución, donde se recoge una de las posibilidades de someter a control las decisiones de uno de los poderes constituidos (el Órgano Legislativo, control que efectúa el Órgano Judicial, por medio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al conocer sobre la Inconstitucionalidad de las leyes cuya impugnación puede realizar cualquier persona, con el fondo de garantizar la guarda de la integridad de la Constitución.

Por eso es que a la Constitución, se le ha encomendado la separación de funciones, una distribución de las funciones de los órganos directamente representativos del pueblo, y éste es uno de los principios a salvaguardar en esta sentencia constitucional, pues el respeto a las atribuciones de los otros órganos no es un mero principio ético que debe regir a la justicia constitucional, sino un mandato jurídico del más alto rango, que debe garantizar y defender el juez constitucional.

En ese sentido, es importante recordar que el juez constitucional siempre se encuentra vinculado a las resoluciones que preceden a las que decide, y en eso radica también la importancia del bloque constitucional, pues es una guía permanente de la vida pública.

No obstante, para que la Constitución siga siendo el faro de la sociedad, el juzgador debe mantener una apertura de criterios para estar en condiciones de percibir sus cambios y necesidades, o incluso, reflexionar mínimamente sobre ideas



19

ya establecidas en resoluciones anteriores, pero sólo si hay razones de gran peso, y expresarlo con firmes y persuasivos argumentos para poder apartarnos de las interpretaciones previas que nos vinculan, teniendo presente que la Constitución es la ley que nos rige a todos y su contenido se establece en beneficio de todos.

De allí que, cuando resolvemos una Acción de Inconstitucionalidad debemos hacerlo teniendo presente el imperio de la Constitución, lo que implica que los conflictos sean resueltos con estricto apego a sus disposiciones con objetividad e independencia judicial, para llevar a cabo nuestra labor ajenos a las presiones sociales y desprendiéndonos de nuestros condicionamientos personales, para garantizar un grado de suficiente objetividad en el momento que impartimos justicia constitucional, pues no puede hablarse de democracia sin justicia, y ella descansa en los pilares que otorgan la credibilidad de sus operadores, así como en el equilibrio de sus normas.



Es por eso que, citando al jurista colombiano **José Gregorio Hernández Galindo**, quien afirma que "se tiene claro que, por su misma naturaleza, la justicia constitucional no puede estar sujeta a los vaivenes de las instancias, los recursos y las decisiones de los tribunales, por lo que la magnitud de la función erige que las sentencias de éste sean de única instancia, en consecuencia, es propio de tales fallo que, una vez adoptados, hagan tránsito al nivel de la cosa juzgada; vale decir, que adquieren una firmeza y una autoridad de tal magnitud que el propio tribunal constitucional queda sujeto a su dictamen. (**HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio**). **El concepto de Inconstitucionalidad en el derecho contemporáneo, p. 157**)

De allí que, consideramos prudente que esta discusión tenga un límite y un fin, ya que en virtud del principio de reviviscencia de la ley no debe estarse asignando vigencia a normas de hace 15 años, que ocasionan problemas sociales y políticos en nuestro país, puesto que ha quedado claro que la voluntad popular y de la clase forense es que la Jurisdicción Constitucional, ya sea de control de actos o

65

20

normas, requiere de una amplia consulta pública de todos los sectores integrantes de la sociedad, y dicha Sala o Tribunal establecido por el **Constituyente** y no por el Legislador, con estricto apego al sentir ciudadano, expresado para lograr una sociedad con un mejor sentido de justicia.

El PLENO debe dejar claro a la ciudadanía su posición respecto a la necesidad de que en nuestro país las Salas de la Corte Suprema de Justicia sean establecidas, modificadas o derogadas por disposición constitucional, y no por medio de una ley, pero ello será posible a través de una reforma Constitucional, debidamente consultada a la sociedad, pues hemos visto como a través del tiempo este tipo de leyes que crean la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, a pesar de que su génesis es producto de la necesidad de que se le brinde a la sociedad una administración de justicia eficaz, expedita, oportuna e ininterrumpida su propuesta ha ocasionado graves disturbios y conflictos sociales, los cuales esta Superioridad está en el deber de evitar.

A lo que debe aspirar la sociedad panameña, es que en un futuro la reforma constitucional que se acuerde, esté precedida de un debate por sus distintos órganos y expresiones de organizaciones sociales, para que sea una reforma integral de la Constitución, que permita fortalecer la protección de los derechos fundamentales, asegurar la supremacía de la Constitución y promover un control constitucional moderno y racional, que no sólo se conforme con el reconocimiento de la participación ciudadana proyectada al contenido de la nueva Constitución, sino quizás a los propios procesos para su reforma, entendidos como una ampliación del principio democrático y de participación popular, que incluso ya han sido reconocidos en otros ámbitos constitucionales latinoamericanos, y que han complementado las tradicionales formas de democracia representativa, con formas participativas, paritarias y comunitarias, como mecanismo de equilibrar los poderes constituidos con los controles sociales.



21

Como corolario de lo expuesto, lo que procura este Pleno a través del presente pronunciamiento constitucional, es evitar que se mantenga en zozobra a la sociedad, respecto a un asunto que ya está superado, sobre todo, en sectores de la población que ya tienen un posición frente al tema. Es decir, lo que se trata de evitar es que, como consecuencia de un fallo de Inconstitucionalidad, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada, como lo es, la alteración del orden y paz social. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado "una afable transición" de la declarada situación de Inconstitucionalidad al estado de normalidad¹; o lo que es lo mismo, la permanencia de la norma en tanto que, una posible expulsión del ordenamiento jurídico tras un control constitucional como el requerido por el activador, acarrearía complejos debates previamente superados, que pueden ser evitados sin trastocar la supremacía constitucional.

La acción interpretativa de los Tribunales Constitucionales estará ligada por esencia a principios y valores que le obligan no sólo a percibir la integridad del texto normativo sino a la inmensa responsabilidad social de fijar el derrotero de la acción ciudadana, dentro de las múltiples posibilidades que la propia Constitución ofrece, procurando la alternativa menos traumática; se halla por tanto, sujeta a la permanente evaluación social de la racionalidad y pertinencia de sus decisiones, ya que la supervivencia de la misma corporación depende esencialmente de su autenticidad y de su rigor, por cuanto **"Ningún otro órgano constitucional, ningún otro órgano político, se juega literalmente su vida día a día como éste sobre el acierto de su función y, concretamente, de su función precisamente judicial en el sentido jurídico más estricto del término, de respeto y de protección de la norma que se aplica"**²

¹Véase Schäfer, Heinz. 1998. "Austria: la relación entre el Tribunal Constitucional y el Legislador" en Aja, Eliseo (ed.) Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa Actual, Barcelona, Ariel Derecho, pp. 37-38

² Gómez Serrano, Laureano, **Hermenéutica Jurídica, La interpretación a la luz de la Constitución.** Ediciones Doctrina y ley LTDA., Bogotá, 2008, p. 70



07

22

Teniendo como antecedentes un pronunciamiento previo de esta Corporación, aún cuando se traten de objetos o leyes distintas, y como quiera que hemos explicado en el presente fallo que la naturaleza del asunto en debate debe ser materia de conocimiento y desarrollo por parte del poder constituyente, no es prudente que nos pronunciemos sobre el fondo de la presente demanda, y es por esa razón por la cual procedemos a declarar no viable la presente acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia-PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, resuelve **DECLARAR NO VIABLE** la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado en contra del artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, que deroga la Ley No.32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, por lo tanto, **CORRESPONDERÁ** a una reforma de la Constitución o al Poder Constituyente determinar la creación de una Sala, Corte o Tribunal de carácter Constitucional.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO





OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO


JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO


NELLY CEDEÑO DE PAREDES
MAGISTRADA


HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO


HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO


LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO

VOTO RAZONADO



Jerónimo Mejía E.
JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO
Constitución de Voto

Harley J. Mitchell D.
HARLEY J. MITCHELL D.
MAGISTRADO

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL



SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 30 días del mes de diciembre
de 20 19 a las 2:16 p.m. de la tarde
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

[Signature]
Firma del Notificado

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL**

Panamá 21 de enero de 20 20

[Signature]
Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia



ENTRADA No. 918-12

PONENTE: MAG. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL DOCTOR ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 53 DE 30 DE AGOSTO DE 2012, QUE DEREGO LA LEY 32 DE 1999, POR LA CUAL SE CREA LA SALA QUINTA DE INSTITUCIONES DE GARANTÍAS.

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

Si bien es cierto concuerdo con lo expuesto en el presente proyecto, en el cual en su parte final se exponen acertados argumentos, tales como que “se procura a través de este pronunciamiento constitucional que lo que se busca es evitar que se mantenga en zozobra a la sociedad, respecto de un asunto que ya está superado, sobre todo, en sectores de la población que ya tienen una posición frente al tema. Es decir, lo que se trata de evitar es que, como consecuencia de un fallo de inconstitucionalidad, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada, como lo son, la alteración del orden y la paz social. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad; o lo que es lo mismo, la permanencia de la norma en tanto que, una posible expulsión del ordenamiento jurídico tras un gran control constitucional como el requerido por el activador, acarrearía complejos debates previamente superados, que pueden ser evitados sin trastocar la supremacía constitucional.

La acción interpretativa de los Tribunales Constitucionales estará ligada por esencia a principios y valores que le obligan no sólo a percibir la integridad del texto normativo, sino la inmensa responsabilidad social de fijar el derrotero de la acción ciudadana, dentro de los múltiples posibilidades que la propia Constitución ofrece, procurando la alternativa menos traumática; se haya por tanto sujeta a la permanente evaluación social de la racionalidad y pertinencia de sus decisiones, ya que la supervivencia de la misma corporación depende esencialmente de su autenticidad y de su rigor, por cuanto “Ningún otro órgano constitucional, ningún otro órgano político, se juega literalmente su vida día a día como éste sobre el acierto de su función y, concretamente, de su función precisamente judicial en el sentido jurídico más estricto del término, de respeto y de protección de la norma que se aplica”.

Teniendo como antecedentes un pronunciamiento previo de esta Corporación, aun

cuando se traten de objetos o leyes distintas, y como quiera que hemos explicado en el presente fallo que la naturaleza del asunto en debate debe ser materia de conocimiento y desarrollo por parte del poder constituyente, no es prudente que nos pronunciemos sobre el fondo de la presente demanda, y es por esa razón por la cual procedemos a declarar no viable la presente acción constitucional”.

Hago la salvedad que hasta este punto de la redacción concordamos y apoyamos los argumentos y el análisis de fondo que sustentaron el presente proyecto; pero, no podemos pasar por alto el hecho de que la parte resolutive del mismo, **no es acorde con lo solicitado por la parte demandante** y para ello debemos transcribir dicha parte resolutive, para después esbozar nuestro desacuerdo con la misma.

Parte Resolutiva

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia-Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, resuelve Declarar No Viable la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, en contra del artículo 1 de la Ley No. 53 de agosto de 2012, que deroga la Ley No. 32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta, de Instituciones de Garantía, **por lo tanto, corresponderá a una reforma de la Constitución o al Poder Constituyente determinar la creación de una Sala, Corte o Tribunal de carácter Constitucional.**

Como podemos observar, en la parte resolutive del presente proyecto se esgrime una consideración propia del Magistrado Ponente “**por lo tanto, corresponderá a una reforma de la Constitución o al Poder Constituyente determinar la creación de una Sala, Corte o Tribunal de carácter Constitucional**”, cosa que es incongruente con lo solicitado en la demanda de inconstitucionalidad antes analizada.

Veamos lo que establece el demandante en el párrafo segundo, foja 1 de la presente acción de inconstitucionalidad:

Acudo ante este honorable Pleno, en mi propio nombre y representación, en mi calidad de abogado, con **el objeto de interponer**, como en efecto interpongo, **acción de inconstitucionalidad**, a fin de que, previa audiencia del Procurador General de la Nación o el de la Administración, según este en turno, **se declare inconstitucional el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, que deroga la Ley 32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones.**

De lo antes transcrito podemos concluir señalado que la parte resolutive debe ser congruente con lo solicitado y no debe incluirse en ningún fallo o sentencia consideraciones





70

subjetivas que no estén acordes con lo esbozado por los demandantes en su solicitud; por consiguiente, y con ánimos de evitar que se solicite una aclaración de la presente sentencia es que hemos expuesto estos señalamientos, ya que consideramos que la apreciación subjetiva del ponente es una realidad incierta y que deberá ser analizada en su justa demisión en el momento oportuno y no debió hacerse ningún comentario al respecto concerniente a ese tema; por los motivos expuestos, hago este voto razonado.

[Handwritten signature]

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

[Handwritten signature]

YANIXA Y. YUEN C.
SECRETARIA GENERAL



LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 21 de enero de 20 20

[Handwritten signature]
Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

29/18



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO

Panamá, trece (13) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

VISTOS:

Ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se han presentado varias iniciativas constitucionales, por el licenciado ALEXIS ORIEL ALVARADO ÁVILA, actuando en nombre y representación del señor OTILIO CANSARI SARCO, en su calidad de Noko (dirigente) de la comunidad indígena de Arimae y Emberá Puru, para declarar inconstitucional las siguientes resoluciones:

- Sentencia N°C-008-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor Jorge Luis Murillo Ibargüen sobre el globo de tierras estatales con superficie de 160 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°10-13 de 15 de abril de 2013, proferido por el Juzgado de Circuito Civil de Darién.
- Sentencia N°C-002-12 de 12 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada, la posesión que mantiene la señora LUZ GENIS VILLOTA MURILLO sobre el globo de tierras estatales con superficie de 178 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°13-13 de 15 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- Sentencia N°C-004-12 de 12 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y

2019

justificada la posesión que mantiene la señora EMILIANA SÁNCHEZ IBARGÜEN, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 160 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°12-13 de 15 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.

- Sentencia N°C-005-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor JACOB LÓPEZ IBARGUEN, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 185 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°11-13 de 15 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- Sentencia N°C-007-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor LUIS DAVID SÁNCHEZ MURILLO, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 190 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°15-13 de 16 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- Sentencia N°C-006-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor TOMÁS JOAQUÍN SÁNCHEZ IBARGUEN, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 100 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°16-13 de 16 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- Sentencia N°C-003-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene la señora JULIA ÁLVAREZ RIVERA, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 195 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°14-13 de 16 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.

2920

- Sentencia N°C-009-12 de 12 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor BENIGNO VERGARA VERGARA, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 100 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°20-13 de 17 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- Sentencia N°C-011-12 de 12 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor NICOLÁS CISNEROS ORTEGA, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 160 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°19-13 de 17 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.

Cabe destacar que en base a lo dispuesto en el artículo 721 del Código Judicial, se procedió a la acumulación de las acciones constitucionales antes citadas, a través de las resoluciones de 15 de abril de 2014 (v. fs. 2195-2198) y 18 de septiembre de 2014 (v.fs. 2871-2872).

HECHOS

De acuerdo al letrado, el día 16 de abril de 2010 mediante apoderados judiciales, los señores BENILDA MURILLO, LUZ GENIS VILLOTA MURILLO, JULIA ÁLVAREZ, EMILIANA SÁNCHEZ IBARGUEN, TOMÁS SÁNCHEZ, LUIS SÁNCHEZ MURILLO y JORGE MURILLO IBARGÜEN, promovieron ante el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, proceso no contencioso de justificación de posesión para que se declarase justificada la posesión y usufructo de un predio o tierras ubicadas en la comunidad de Vista Alegre, Distrito de Chepigana, provincia de Darién.

La misma petición fue presentada por el señor NICOLÁS CISNEROS ORTEGA, el día 3 de diciembre de 2010, mientras el día 21 de marzo de 2011, fue propuesta por los señores MELQUIADES VELÁSQUEZ y BENIGNO VERGARA.

A través de las sentencias antes citadas, es declarada real y justificada las respectivas posesiones sobre globos de tierras estatales, invocadas por los demandantes, todas ubicadas en el Distrito de Chepigana, en la provincia de

2921

Darién. Posteriormente, afirma el letrado, se presentó recurso de apelación contra cada una de las sentencias antes descritas, decisiones que fueron confirmadas por el Juzgado de Circuito Judicial de Darién, Ramo Civil.

De esta manera, afirma el letrado, las sentencias en comento han desconocido que estas tierras se encuentran dentro de las tierras ocupadas tradicionalmente por las comunidades indígenas Emberá y Wounaan de Arimae, y que dentro de ella han ejercido sus derechos constitucionales de propiedad colectiva antes que los demandantes, ya que la comunidad de Arimae y Emberá Puru utilizan dentro de esos globos de tierra, los recursos naturales para su desarrollo económico, su artesanía, su medicina tradicional, su vida espiritual, cultural y social.

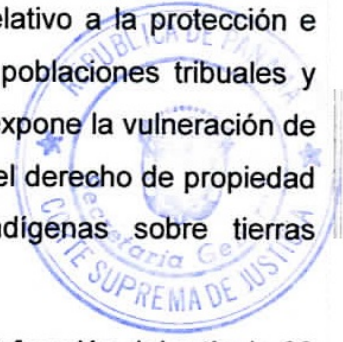
En ese sentido, agrega, como prueba fue "presentada" la Resolución DN-761-09 de 28 de mayo de 2009, mediante la cual asegura le reconoció los derechos posesorios como Tierras Colectivas del globo de tierra que ocupan las comunidades Arimae y Emberá Puru, confirmada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en Resolución N°DAL-031-RA-2010 de 24 de marzo de 2010.

De conformidad con lo que sostiene el activador constitucional, estas resoluciones han violentado los artículos 4, 17, 32, 90 y 127 de la Constitución Política de la República de Panamá, los artículos 11, 13 y 14 del Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (aprobado mediante Decreto de Gabinete N°53 de 1971), así como los artículos 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), al declararse justificadas las posesiones de los globos de terrenos ocupados por los señores JORGE MURILLO IBARGÜEN, LUZ GENIS VILLOTA MURILLO, EMILIANA SÁNCHEZ IBARGÜEN, JACOB LÓPEZ IBARGÜEN, LUIS DAVID SÁNCHEZ MURILLO, TOMÁS JOAQUÍN SÁNCHEZ IBARGÜEN, JULIA ÁLVAREZ RIVERA, BENIGNO VERGARA y NICOLÁS CISNEROS ORTEGA, por parte del Juzgado Mixto Municipal de Chepigana y su acto confirmatorio, por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.

De acuerdo al letrado, el artículo 127 que consagra el derecho de propiedad colectiva de las tierras de los indígenas, debe ser interpretado en conjunto con los artículos 4 y 17 de la Constitución Política, los cuales establecen que el Estado panameño acata las normas de Derecho Internacional y que los derechos y garantías consagrados en la Carta Magna panameña deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales, respectivamente.

2922

Así, al referirse al Convenio No. 107 de la OIT, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes, el letrado expone la vulneración de los artículos 11,13 y 14, en cuanto al reconocimiento del derecho de propiedad a favor de los miembros de las poblaciones indígenas sobre tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.



De igual forma, el letrado se refirió a una probable infracción del artículo 32 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por cuanto estima los tribunales de primera y segunda instancia carecían de competencia para resolver la solicitud de justificación de posesión dentro del globo de tierras de las comunidades Emberá y Wounaan, pues la Dirección Nacional de Reforma Agraria "ya les había otorgado los derechos", en apego al Código Agrario y a la Ley N°72 de 2008 (que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas).

El activador constitucional también encontró vulnerado el artículo 32 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al considerar que el Juez de primera instancia negó el derecho de defensa, al no permitir incorporar pruebas en favor de sus representados. Las pruebas en cuestión, corresponden a pruebas documentales, testimoniales y de inspección judicial, negadas según la sentencia, porque sólo fueron aducidas y no adjuntadas a la demanda, ni aportadas durante el término correspondiente, sin señalar el lugar, ni la persona donde pudieran ser recabados.

En cuanto a la diligencia de inspección judicial, asegura el letrado, la misma fue rechazada debido a que el despacho judicial no le constaba la existencia de algún área del Distrito de Chepigana, declarado como "Tierra de Propiedad Colectiva de Arimae y Emberá Puru", lo que haría imposible conseguir el objeto de dicha diligencia. Según el activador constitucional, esta decisión de primera instancia es violatoria de la garantía del debido proceso por contravenir lo expuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 1346 del Código Judicial, sobre normas generales del proceso sumario.

Afirma el letrado, con la oposición a la justificación de posesión fueron aducidas una serie de pruebas para que fuesen practicadas en el término correspondiente, no obstante, el juzgador estimó que estas debían ser aportadas con el libelo, por lo que su decisión fue basada únicamente en las

2923

pruebas admitidas de los demandantes, los cuales no contaron con la participación de sus mandantes, expresó el jurista.

En esa vía, el abogado censura las once (11) diligencias de inspección realizadas para los días 12 de octubre de 2010 y 19 de abril de 2011, supuestamente recorriendo gran cantidad de hectáreas y sin la participación de los opositores.

Por último, el activador constitucional solicitó la suspensión urgente de los efectos de las sentencias atacadas y sus respectivas declaratorias de inconstitucionalidad.

OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Siguiendo con las normas que rigen este tipo de acciones populares y en base al artículo 2563 del Código Judicial, la demanda se corrió en traslado de la Procuraduría de la Administración, a fin que emitiera una opinión sobre la Constitucionalidad del acto acusado, deber que cumplió mediante Vista N°765 de 30 de diciembre de 2014 (v.fs.2876-2885).

Para el otrora Procurador de la Administración, OSCAR CEVILLE, la pretensión ensayada debe ser declarada como no viable, pues su propósito reside en que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie respecto de las actuaciones de los tribunales que conocieron en primera y segunda instancia, de los procesos de justificación de la posesión de marras.

En ese sentido, a juicio del colaborador de la instancia, "se infiere que el accionante ha tratado de utilizar el mecanismo de control de constitucionalidad como un recurso adicional, para que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, revise nuevamente los elementos de prueba que aportó en el proceso interpuesto en la esfera civil, con lo que pretende convertir al Tribunal Constitucional en una tercera instancia".

FASE DE ALEGATOS

Luego de fijado en lista y publicado el edicto por tres días en un periódico de circulación nacional, de conformidad con la ritualidad procesal, la Secretaría General de la Corte Suprema, recibió los argumentos escritos del demandante, quien reiteró los conceptos vertidos en su demanda de inconstitucionalidad, al tiempo que mostró su disconformidad respecto a la opinión vertida por el colaborador de la instancia, cuando afirmó que el activador constitucional acude al control constitucional, a modo de una tercera instancia. Así, señaló que su solicitud no se centra en una nueva revisión de los elementos de

2924

prueba, sino en constatar la violación directa, tanto del artículo 17 como del artículo 32 de la Constitución Política.

De igual forma, se recibieron los alegatos de los señores BENICIO PACHECHO y LUIS ANTONIO MEJÍA CHIRIMEA, quienes se mostraron igualmente en contra de las opiniones del entonces Procurador de la Administración, solicitando en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones demandadas (v. fs. 2909-2911).

DECISIÓN DE LA CORTE

Cumplidas las fases procesales que conlleva la tramitación de las causas constitucionales, de conformidad con los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, se arriba a la etapa de desatar la cuestión de fondo.

Conviene partir estableciendo que mediante las resoluciones atacadas de inconstitucionales, todas dictadas por el Juzgado Mixto Municipal del Distrito de Chepigana, Ramo Civil, se resolvió declarar justificada la posesión sobre los globos de terrenos ocupados por los señores JORGE MURILLO IBARGÜEN, LUZ GENIS VILLOTA MURILLO, EMILIANA SÁNCHEZ IBARGÜEN, JACOB LÓPEZ IBARGÜEN, LUIS DAVID SÁNCHEZ MURILLO, TOMÁS JOAQUÍN SÁNCHEZ IBARGÜEN, JULIA ÁLVAREZ RIVERA, BENIGNO VERGARA y NICOLÁS CISNEROS ORTEGA, y sus respectivos actos confirmatorios, por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil, globos de terreno ubicados todos en el Distrito de Chepigana, en la provincia de Darién.

De acuerdo al activador constitucional, las resoluciones demandadas vulneran los artículos 4, 17, 32, 90 y 127 de la Constitución Política de la República de Panamá; los artículos 11, 13 y 14 del Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (aprobado mediante Decreto de Gabinete NO. 53 de 1971); así como los artículos 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (aprobado mediante Ley N°15 de 1977).

Una vez conocidos los argumentos expuestos por el activador constitucional, podemos resumir estos tres aspectos centrales, a saber: 1. La infracción de normas constitucionales que consagran el derecho de propiedad a favor de los miembros de poblaciones indígenas, sobre tierras tradicionalmente ocupadas por ellas. 2. Falta de competencia de los tribunales de primera y segunda instancia para conocer del proceso de marras. 3. Vulneración al derecho de defensa por parte del juez de primera instancia al rechazar pruebas fundamentales para su pretensión.

2025

Al respecto, el Convenio No. 107 de la OIT desarrolla lo siguiente:

"CONVENIO N°107 OIT

Artículo 11. Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

Artículo 13.

- 1. Los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de tierra establecidos por las costumbres de las poblaciones en cuestión deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social.*
- 2. Se deberán adoptar medidas para impedir que personas extrañas a dichas poblaciones puedan aprovecharse de esas costumbres o de la ignorancia de las leyes por parte de sus miembros para obtener la propiedad o el uso de las tierras que le pertenezcan.*

Artículo 14. Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a las poblaciones en cuestión de condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:

- a) La asignación de tierras adicionales a dichas poblaciones cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;*
- b) El otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya posean. "*

En ese sentido, los derechos de los pueblos indígenas consisten en el reconocimiento de todos aquellos principios que le permiten la autodeterminación de sus comunidades y le garantizan la igualdad y el respeto de los derechos humanos de todos sus miembros, con respecto al resto de los individuos que no forman parte de los pueblos indígenas; dichos derechos pueden materializarse en todas sus manifestaciones, como conocimientos artísticos, científicos, culturales, políticos, sociales, espirituales y económicos, inclusive, el derecho a la propiedad colectiva de las tierras, los cuales han sido reconocidos en cuerpos normativos de derecho interno, así como en instrumentos internacionales.

En legislación internacional, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) firmó el Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

Independientes, considerado como el único instrumento internacional vinculante que establece algunos estándares internacionales, cuya ratificación no se ha dado por parte de nuestro país, no menos cierto es que nuestro derecho interno ha ajustado sus disposiciones en favor de los pueblos indígenas, con la finalidad de procurar la igualdad de todos sus ciudadanos y el reconocimiento de la importancia de su identidad cultural, manteniendo vigencia el Convenio No. 107 suscrito por la OIT, relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribuales y Semitribuales en los Países Independientes, aprobado por el Decreto de Gabinete No. 53 de 26 de febrero de 1971.

Además, por mandato constitucional, se deben adoptar todas las medidas y programas tendientes a garantizar la obtención de sus derechos.

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 90. El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.

Artículo 127. El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deben seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras."

En materia de tierras, los miembros de poblaciones indígenas mantienen el derecho al reconocimiento y adjudicación de tierras tradicionalmente ocupadas por ellas. Sin embargo, el mismo se materializa cuando las comunidades indígenas cumplen con los requisitos establecidos en la ley que regula la propiedad sobre tierras colectivas, pues deben lograr su inscripción y reconocimiento, mediante una declaración expresa contenida en resolución emitida por autoridad competente.

En Panamá, las leyes regentes sobre tierras colectivas están contenidas en el Código Agrario y en la ley No. 72 de 23 de diciembre de 2008, promulgada en Gaceta Oficial No. 26,193 de 28 de diciembre de 2008, la cual establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas; cuya reglamentación fue desarrollada en el Decreto Ejecutivo No. 223 de 29 de junio de 2010.

2927

Dichos cuerpos legales facultaron a la otrora Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (actualmente Autoridad Nacional de Administración de Tierras) a dirigir el procedimiento para la posesión y adjudicación de tierras colectivas a favor de los pueblos indígenas, expresando la Ley No. 72 de 23 de diciembre de 2008:

"Artículo 4. El Estado, a través de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, reconocerá las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas y les adjudicará el título de propiedad colectiva, según el procedimiento establecido en la presente Ley.

Artículo 5. Para los efectos de la adjudicación de tierras de propiedad colectiva, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas presentarán la solicitud respectiva, en forma individual o conjunta. La Dirección Nacional de Reforma Agraria atenderá con prontitud y otorgará prioritariamente el respectivo título colectivo a la comunidad, representada por sus autoridades tradicionales. "

Como logra observarse, la Sentencia N°C-008-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-002-12 de 12 de marzo de 2012, Sentencia N°C-004-12 de 12 de marzo de 2012, Sentencia N°C-005-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-007-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-006-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-003-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-009-12 de 12 de marzo de 2012, Sentencia N°C-011-12 de 12 de marzo de 2012, todas emitidas por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión de los señores JORGE LUIS MURILLO IBARGÜEN, LUZ GENIS VILLOTA MURILLO, EMILIANA SÁNCHEZ IBARGÜEN, JACOB LÓPEZ IBARGÜEN, LUIS DAVID SÁNCHEZ MURILLO, TOMÁS JOAQUÍN SÁNCHEZ IBARGÜEN, JULIA ÁLVAREZ RIVERA, BENIGNO VERGARA VERGARA y NICOLÁS CISNEROS ORTEGA, respectivamente, sobre globos de tierras estatales, ubicados en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién, fueron dictadas con motivo de la interposición de los procesos no contenciosos de justificación de posesión, al que la comunidad indígena de ARIMAE presentó demanda de oposición, convirtiéndose en un proceso contencioso.

Las mencionadas solicitudes de justificación de posesión fueron justificadas en el hecho que los demandantes ocupaban hectáreas del globo de tierras estatales, para el desarrollo de actividades agrícolas. Contra ello, la comunidad indígena ARIMAE y EMBERÁ PURU, a través de su apoderado judicial, presentaron demandas de oposición a la solicitud de justificación de posesión, alegando que la Dirección de Reforma Agraria reconoció a su comunidad,

2928

derechos posesorios como tierras colectivas sobre los globos de tierra que reclaman invasores.

Debemos tener claro que en los párrafos precedentes se tocan dos materias distintas, las cuales siguen un procedimiento propio. De manera que, la ley 72 de 2008 es una ley especial que regula el procedimiento para la adjudicación de tierras colectivas en favor de los pueblos indígenas, mientras que, el proceso de justificación de la posesión, puede ser instaurado por cualquier persona, siendo competencia de los jueces municipales civiles, conforme lo establece el artículo 174 acápite B, numeral 3, ordinal a, en concordancia con el numeral 2 del artículo 1422 y sus siguientes del Código Judicial. Es decir que, el Proceso Administrativo Agrario es competencia de la Autoridad Nacional de Tierras, mientras que el Proceso Contencioso es competencia de los jueces municipales civiles, lo que significa que ambas autoridades eran competentes, según la materia de su conocimiento.

Continuando con las actuaciones desarrolladas durante el proceso no contencioso de justificación de posesión, vemos que le fue adjudicado el conocimiento de esta causa al Juez Mixto Municipal de Darién, quien falló a favor de los señores JORGE LUIS MURILLO IBARGÜEN, LUZ GENIS VILLOTA MURILLO, EMILIANA SÁNCHEZ IBARGÜEN, JACOB LÓPEZ IBARGUEN, LUIS DAVID SÁNCHEZ MURILLO, TOMÁS JOAQUÍN SÁNCHEZ IBARGUEN, JULIA ÁLVAREZ RIVERA, BENIGNO VERGARA VERGARA, NICOLÁS CISNEROS ORTEGA, basado en que no le constaba la existencia de un título de propiedad a favor la comunidad ARIMAE y EMBERÁ PURU, siendo confirmada dicha resolución en segunda instancia.

Lo anterior, pese a la existencia de la Resolución No. D.N.-761-09 de 28 de mayo de 2009, mediante la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria (ahora ANATI), RECONOCIÓ LOS DERECHOS POSESORIOS COMO TIERRAS COLECTIVAS DE LA COMUNIDAD ARIMAE y EMBERÁ PURU del globo de tierra ocupado por ellas tradicionalmente; misma que fue CONFIRMADA por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de Resolución DAL-031-R.A.-2010 de 24 de marzo de 2010.

Dentro del contenido de las sentencias demandadas como inconstitucionales, se desprende que la motivación de estas resoluciones desconoció el derecho posesorio como tierras colectivas que ostenta la comunidad indígena mencionada, pues declara real y justificada la posesión de ciertos globos de tierra estatales que desde mucho antes formaban parte de un área en conflicto

2929

y cuya adjudicación viene solicitando la comunidad indígena desde los años ochenta (80).

Si bien el tribunal de segunda instancia verificó la legalidad y el valor probatorio de todas las pruebas aportadas por las partes, tanto el A quo como el Ad quem, ponderaron con mayor valor la nota SFRA No. 853-11 de 2 de septiembre de 2011, donde la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la provincia de Darién, le informó que a la fecha, dicha dirección no había otorgado ningún título de propiedad colectivo a la comunidad indígena de ARIMAE y EMBERÁ PURU, pese a la existencia de la Resolución No. D.N.-761-09 de 28 de mayo de 2009, confirmada por la Resolución DAL-031-R.A.-2010 de 24 de marzo de 2010, reconoció derechos posesorios sobre tierras colectivas a favor de esta comunidad indígena.

Este desconocimiento procuró la declaración de justificación de posesión sobre globos de terreno que conforman el conglomerado de tierras colectivas, cuyos derechos posesorios fueron reconocidos a favor de la comunidad ARIMAE y EMBERÁ PURU, vulnerando así el artículo 127 de la Constitución Política, que le impone el deber al Estado panameño de garantizar a los pueblos indígenas el derecho de propiedad sobre tierras colectivas que hayan ocupado con anterioridad, con la finalidad de garantizar el bienestar social, cultural y económico de las personas que habitan la comunidad indígena.

Con ello, debemos indicar que la juez demandada actuó conforme a sus facultades legales dentro de un proceso contencioso sumario, mas no valoró que, según consta en los antecedentes del proceso, dichas tierras mantenían conflictos desde los años 80, de donde surgieron acuerdos entre colonos e indígenas, a fin de lograr paz a los conflictos, donde los primeros cedieron hectáreas de tierras a una primera ocupación de colonos. Sin embargo, el grupo que hoy busca la justificación de posesión sobre las tierras, invadió las mismas con posterioridad a dicho acuerdo, a pesar de existir una prohibición que debía terminar con estas invasiones.

Es importante destacar que, conforme a la nota SFRA No. 853-11 de 2 de septiembre de 2011, donde la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la provincia de Darién, hizo constar además, que la comunidad indígena ARIMAE y EMBERÁ PURU, mantiene una solicitud de adjudicación de un globo de terreno como colectivo y remite a la autoridad judicial, ante la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Tierra, para efectos de conocer la superficie y colindantes.

2930

En efecto, si bien el título de propiedad no ha sido emitido, existe un reconocimiento por parte de la **autoridad administrativa agraria competente en materia de tierras colectivas**, que le otorga un **“derecho posesorio como tierras colectivas”**, situación que no puede ser pasada por alto, existiendo los planos que contienen la conformación de dicho territorio, situación que debió ser constatada por la jurisdicción civil antes de pronunciarse sobre la justificación de posesión de los llamados invasores, a fin de determinar si las tierras en conflicto formaban parte de las tierras colectivas reconocidas por la Dirección de Reforma Agraria.

En ese norte, el Estado panameño debe procurar satisfacer el derecho de propiedad de propiedad de los pueblos indígenas en tiempo razonable, a fin de evitar las invasiones de terceros ajenos a las comunidad indígena, so pretexto de la ausencia de un título de propiedad, si las autoridades gubernamentales competentes declararon el reconocimiento de derechos posesorios y como tierras colectivas, con miras a realizar la adjudicación en favor de la comunidad indígena, existiendo una delimitación de linderos que debe realizarse antes de la declaratoria de adjudicación, a fin de constatar el suelo que conforma el pueblo indígena.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, “al analizar el contenido y alcance del derecho a la propiedad privada (previsto en el artículo 21 de la CADH), en relación con la propiedad comunitaria de los miembros de comunidades indígenas, ha considerado la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, por lo que tales vínculos deben ser salvaguardados. En consecuencia, en diferentes casos ha determinado la responsabilidad internacional de los Estados involucrados por la violación, entre otros, de este precepto” (Anuario Mexicano de Derecho Internacional vol.10, México, ene. 2010. Artículo: El derecho de propiedad colectiva de los miembros de comunidades y pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, presentado como ponencia en el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (Sela) realizado en junio de 2008 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina).

En Sentencia de 14 de octubre de 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaró responsable internacionalmente al Estado de Panamá por la violación del derecho a la propiedad colectiva por no delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas al pueblo Kuna de Madungandí y a las

Comunidades Emberá Ipetí y Piriati, y por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá.

Además, el Tribunal consideró que el Estado era responsable por haber violado su deber de adecuar el derecho interno, por no haber dispuesto a nivel interno normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas indígenas antes del año 2008, en perjuicio de los pueblos Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano, y sus miembros. Asimismo, el Tribunal encontró que el Estado es responsable por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio del pueblo Emberá de Bayano y sus miembros por considerar que los recursos incoados por éstos no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones. Finalmente, la Corte encontró que el Estado es responsable por la violación al principio del plazo razonable, en perjuicio del pueblo Kuna de Mandugandí y sus miembros, respecto de dos procesos penales y un proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales.

Para definir la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, el uso y la ocupación tradicional de las tierras son los aspectos esenciales que deben corroborarse, además, del aprovechamiento de recursos, razón ésta por la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó en el Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia, que "Las acciones de reconocimiento oficial "deben ser consideradas no como meras transferencias sino como procesos de otorgamiento de prueba para que las comunidades pudiesen acreditar su dominio anterior" y no como el otorgamiento de nuevos derechos".

Huelga decir que, la Resolución DN-761-09 de 28 de mayo de 2009, confirmada por la Resolución DAL-031-RA-2010 de 24 de mayo de 2010, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), que le reconoce derechos posesorios sobre tierras colectivas a las comunidades ARIMAE y EMBERÁ PURU fue dictada con anterioridad a la expedición de las sentencias del Juzgado Mixto Municipal de Chepigana (Sentencia N°C-008-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-002-12 de 12 de marzo de 2012, Sentencia N°C-004-12 de 12 de marzo de 2012, Sentencia N°C-005-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-007-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-006-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-003-12 de 13 de marzo de 2012, Sentencia N°C-009-12 de 12 de marzo de 2012 y Sentencia N°C-011-12 de 12 de marzo de 2012), todas confirmadas en las sentencias emitidas por el Juzgado de Circuito Civil de Darién (Sentencia Civil N°10-13 de 15 de abril de 2013, Sentencia Civil N°13-13 de 15 de abril de 2013, Sentencia Civil N°12-13 de 15 de abril de 2013, Sentencia Civil

2932

N°11-13 de 15 de abril de 2013, Sentencia Civil N°15-13 de 16 de abril de 2013, Sentencia Civil N°16-13 de 16 de abril de 2013, Sentencia Civil N°14-13 de 16 de abril de 2013, Sentencia Civil N°20-13 de 17 de abril de 2013 y Sentencia Civil N°19-13 de 17 de abril de 2013), que reconocieron la posesión real y justificada sobre lotes estatales a favor de los señores JORGE LUIS MURILLO IBARGÜEN (160 hectáreas), LUZ GENIS VILLOTA MURILLO (178 hectáreas), EMILIANA SÁNCHEZ IBARGÜEN (160 hectáreas), JACOB LÓPEZ IBARGÜEN (185 hectáreas), LUIS DAVID SÁNCHEZ MURILLO (190 hectáreas), TOMÁS JOAQUÍN SÁNCHEZ IBARGÜEN (100 hectáreas), JULIA ÁLVAREZ RIVERA (195 hectáreas), BENIGNO VERGARA VERGARA (100 hectáreas) y NICOLÁS CISNEROS ORTEGA (160 hectáreas), lo que evidencia además, que en el proceso administrativo agrario hubo interesados que no estuvieron de acuerdo con la decisión administrativa de primera instancia.

Aunado a ello, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 1 de marzo de 2018, se declaró QUE NO ES ILEGAL la Resolución No. D.N.-761-09 de 28 de mayo de 2009, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (ahora ANATI) y sus actos confirmatorios, resolviendo la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada contra la resolución citada.

Por lo tanto, las decisiones jurisdiccionales del Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, confirmadas por el Juzgado de Circuito Mixto de Darién, debieron procurar un debate centrado en la Resolución DN-761-09 de 28 de mayo de 2009, de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, confirmada por la Resolución DAL-031-RA-2010 de 24 de mayo de 2010, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), pues en ella se mantiene el reconocimiento de derechos posesorios como tierras colectivas de las Comunidades indígenas ARIMAE Y EMBERÁ PURU.

En consecuencia de lo anterior, sí ocurren infracciones constitucionales de los artículos 4, 17, 90 y 127 de la Constitución Política de Panamá, la Convención Americana de Derechos Humanos y del Convenio 107 de la OIT, aprobado por Decreto de Gabinete No. 53 de 26 de febrero de 1971, obviando el deber del Estado de aplicar las normas de derecho internacional, el deber de proteger la vida, honra y bienes de las personas, asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales (derechos fundamentales de los ciudadanos) y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley, lesionando el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, vulnerando el interés de la colectividad cuyo bienestar se debe preservar.

Sobre este criterio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos acotó:

“existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual de que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (caso de la Comunidad Mayagna (Suma) AWAS Tingni vs Nicaragua)”.



Es por lo expuesto que, esta Superioridad debe concluir que las sentencias demandadas no fueron dictadas conforme al orden constitucional establecido, debiendo en consecuencia dictaminar su inconstitucionalidad, al violentar principalmente los artículos 4 y 127 de la Constitución Política.

PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, el **PLENO** de la Corte Suprema administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES:**

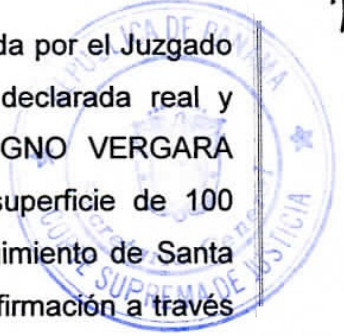
- La Sentencia N°C-008-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor Jorge Luis Murillo Ibargüen sobre el globo de tierras estatales con superficie de 160 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°10-13 de 15 de abril de 2013, proferido por el Juzgado de Circuito Civil de Darién.
- La Sentencia N°C-002-12 de 12 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada, la posesión que mantiene la señora LUZ GENIS VILLOTA MURILLO sobre el globo de tierras estatales con superficie de 178 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°13-13 de 15 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- La Sentencia N°C-004-12 de 12 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene la señora EMILIANA SÁNCHEZ

2934

IBARGÜEN, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 160 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°12-13 de 15 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.

- La Sentencia N°C-005-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor JACOB LÓPEZ IBARGUEN, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 185 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°11-13 de 15 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- La Sentencia N°C-007-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor LUIS DAVID SÁNCHEZ MURILLO, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 190 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°15-13 de 16 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- La Sentencia N°C-006-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor TOMÁS JOAQUÍN SÁNCHEZ IBARGUEN, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 100 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°16-13 de 16 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- La Sentencia N°C-003-12 de 13 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene la señora JULIA ÁLVAREZ RIVERA, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 195 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°14-13 de 16 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.

2935



- La Sentencia N°C-009-12 de 12 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor BENIGNO VERGARA VERGARA, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 100 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°20-13 de 17 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.
- La Sentencia N°C-011-12 de 12 de marzo de 2012, emitida por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana, mediante la cual es declarada real y justificada la posesión que mantiene el señor NICOLÁS CISNEROS ORTEGA, sobre el globo de tierras estatales con superficie de 160 hectáreas, ubicado en el sector de Vista Alegre, corregimiento de Santa Fe, Distrito de Chepigana, provincia de Darién; y su confirmación a través de Sentencia Civil N°19-13 de 17 de abril de 2013, dictada por el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil.

Notifíquese,

HARRY A. DÍAZ
Magistrado

LUIS R. FÁBREGA S.
Magistrado

JERÓNIMO MEJÍA E.
Magistrado
Con abstención de voto

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
Magistrado

OYDÉN ORTEGA DURÁN
Magistrado

VOTO EXPLICATIVO

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
Magistrada

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
Magistrado

CECILIO CEDALISE RIQUELME
Magistrado

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
Magistrada

YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá 21 de enero de 20 20

Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 3 días del mes de enero
de 20 20 a las 10:30 de la mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado

2936

ENTRADA No. 939-13
Magistrado Ponente: Harry A. Díaz

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ALEXIS ORIEL ALVARADO AVILA EN REPRESENTACIÓN DE OTILIO CANSARI SARCO EN CALIDAD DE NOKO (DIRIGENTE) DE LA COMUNIDAD INDÍGENA DE ARIMAE Y EMBERA PURU EN CONTRA DE LA SENTENCIA No. C-006-12 DE 13 DE MARZO DE 2012 PROFERIDA POR EL JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHEPIGANA, RAMO CIVIL, Y DE LA SENTENCIA CIVIL NO. 16-13 DEL JUZGADO DE CIRCUITO DE DARIÉN-RAMO CIVIL-LA PALMA DE 16 DE ABRIL DE 2013.

VOTO EXPLICATIVO

MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Con el mayor respeto, debo manifestar en primer lugar que comparto la decisión adoptada en el fallo, en el que se DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES las Sentencias No. C-002-12; No. C-004-12; No. C-009-12; No. C-011-12, de fecha 12 de marzo de 2012; y las Sentencias No. 003-12; No. 005-12; No. 006-12; No. 007-12; No.008-12 de fecha 13 de marzo de 2012, dictadas por el Juzgado Mixto Municipal de Chepigana; y sus actos confirmatorios emitidos, en virtud del recurso de apelación, por el Juzgado de Circuito Civil de Darién. Sin embargo, estimo importante aclarar, que la posesión de inmueble en el caso en particular, está sujeta a las formalidades legales establecidos por nuestra normativa para adquirir tal derecho; por esa razón el **Derecho de Posesión** es un derecho, que es conocimiento en primera instancia por los Juzgados de Circuito Civiles, y no por los Juzgados Municipales; en virtud que representa un **título de dominio** para ejercitar la acción posesoria de un bien inmueble, estimo importante que esto debe incluirse al fallo que compartimos, y que con nuestra firma nos hacemos signatarios del mismo.

Como no se hace referencia en la sentencia este señalamiento lo estimo importante es este voto explicativo, y esta aclaración la hacemos pues las decisiones de este Tribunal Constitucional, por su condición de Máxima Corporación de Justicia en nuestro país, revisten de gran relevancia, y son la

principal referencia para la lectura de nuestra jurisprudencia, respetuosamente presento este VOTO EXPLICATIVO.

Fecha ut supra,



YANIXSA YUEN
SECRETARIA GENERAL

MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL**

Panamá 21 de Junio de 20 20

~~YANIXSA YUEN~~
SECRETARIA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

2937

INFORME SECRETARIAL



Se deja constancia que la firma correspondiente al Magistrado Oydén Ortega Durán, no ha sido rubricada en este fallo, ya que mediante Resolución de Gabinete N°120 del 20 de noviembre de 2018 y Resolución N°22 de 11 de marzo de 2019 respectivamente, fue nombrado y luego ratificado por la Asamblea Nacional el licenciado Olmedo Arrocha Osorio, como Magistrado del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por un período de 10 años, a partir del 1 de enero de 2018, en el despacho del Magistrado Oydén Ortega Durán, quien culminó su período el día 13 de marzo de 2019.

Y. W.

Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL**

Panamá 21 de enero de 20 20

Y. W.
Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia



CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA
Panamá, R. P.



ACUERDO N°24

De 21 de enero de 2020

Por el cual se modifica el Acuerdo N°243 de 27 de noviembre de 2019, por el cual se aprobó el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá, y el Plan Anual de Obras e Inversiones para el periodo fiscal 2020.

EL CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMÁ
En uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

Que mediante Acuerdo N°243 de 27 de noviembre de 2019, se aprobó el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá, y el Plan Anual de Obras e Inversiones para el periodo fiscal 2020;

Que es necesaria la corrección de algunas cifras contenidas en los cuadros contemplados en los Artículos 1, 3 y 4 del Acuerdo Acuerdo N°243 de 27 de noviembre de 2019 y que esta modificación no afecta el monto total aprobado para el periodo fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020;

Que es necesario realizar modificación al Artículo 34 del Acuerdo Acuerdo N°243 de 27 de noviembre de 2019, correspondiente a los viáticos establecidos para los funcionarios municipales que viajen al exterior en misión oficial, a fin de que sea cónsono con lo estipulado en el Artículo 282 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020;

Que en virtud de lo anterior, el señor Alcalde del distrito de Panamá, solicita a esta Cámara Edilicia la modificación del Acuerdo N°243 de 27 de noviembre de 2019;

Que la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, en su Artículo 15 establece que los Acuerdos, Resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR los Artículos 1, 3, 4 y 34 del Acuerdo Municipal N°243 de 27 de noviembre de 2019, para que se lean como sigue:

“**ARTÍCULO 1:** El Presupuesto del Municipio de Panamá, para la Vigencia Fiscal 2020, por un monto de **B/.292,381,900** comprende el resumen de ingresos y gastos, que se expresa a continuación:

(Firma manuscrita)



CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA
Panamá, R. P.



Pág. N°2
Acuerdo N°24
De 21/01/2020

INGRESOS		GASTOS	
TOTAL	292,381,900	TOTAL	292,381,900
1. INGRESOS CORRIENTES	292,381,900	1. GASTOS CORRIENTES	119,843,666
1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	100,067,506	1.1. GASTOS DE OPERACIÓN	94,721,392
1.1.2. IMPUESTOS INDIRECTOS	100,067,506		
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	142,518,987	1.2. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	24,522,274
1.2.1. RENTA DE ACTIVOS	1,204,055	1.2.1. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	24,522,274
1.2.3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES (IBI)	101,606,493		
1.2.4. TASAS Y DERECHOS	11,900,418		
1.2.6. INGRESOS VARIOS	27,808,021		
1.3. OTROS INGRESOS CORRIENTES	0	1.3. INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA	600,000
1.3.1. INTERESES Y COMISIONES GANADOS	0		
1.4. SALDO EN CAJA Y EN BANCO	49,795,407		
1.4.2. DISPONIBLE LIBRE EN BANCO	49,795,407		
2. INGRESOS DE CAPITAL	0	2. GASTOS DE CAPITAL	172,538,234
2.1. RECURSOS DEL PATRIMONIO	0	2.1. INVERSIONES	146,323,532
2.1.1. VENTA DE ACTIVOS	0		
2.2. RECURSOS DEL CRÉDITO	0	2.2. OTROS GASTOS DE CAPITAL	2,514,702
2.2.1. CRÉDITO INTERNO	0	(Maquinaria y Equipo e Inversión Financiera)	
		2.3. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	22,100,000
		2.4. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	1,600,000

ARTÍCULO 3: Se aprueba el Presupuesto Municipal de Gastos Corrientes por Programa, Subprograma y Unidad Ejecutora, para la Vigencia Fiscal 2020, por un monto de **B/.119,843,666** cuyo resumen se expresa a continuación:

Handwritten signature



CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA
Panamá, R. P.



Pág. N°3
Acuerdo N°24
De 21/01/2020

Programa, Subprograma y Unidad Ejecutora	GASTOS CORRIENTES				
	Operación	Servicios Personales	Transferencias Corrientes	Intereses de la Deuda	TOTAL
TOTAL	33,150,141	61,571,251	24,522,274	600,000	119,843,666
LEGISLACIÓN MUNICIPAL	2,678,377	6,229,516	20,797,554	0	29,705,447
Consejo Municipal	2,418,378	2,159,903	38,250	0	4,616,531
Consejo Municipal	410,878	998,280		0	1,409,158
Presidencia del Concejo	1,940,100	497,724	31,250	0	2,469,074
Secretaría del Concejo	31,100	622,855	7,000	0	660,955
Prensa del Concejo	36,300	41,044		0	77,344
Juntas Comunales	259,999	4,069,613	20,759,304	0	25,088,916
EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DESPACHO MUNICIPAL	8,268,839	15,572,628	443,180	0	24,284,647
Despacho del Alcalde	1,019,043	1,212,572	333,200	0	2,564,815
Despacho del Alcalde	1,019,043	1,212,572	333,200	0	2,564,815
Secretaría General	7,119,453	5,253,123	0	0	12,372,576
Secretaría General	1,901,760	736,415		0	2,638,175
Descentralización IBI	5,217,693	4,516,708		0	9,734,401
Dirección de Recursos Humanos	130,343	9,106,933	109,980	0	9,347,256
Dirección de Recursos Humanos	130,343	9,106,933	109,980	0	9,347,256
ASESORÍA MUNICIPAL	903,670	955,956	35,000	0	1,894,626
Servicios de Auditoría	13,580	300,588	0	0	314,168
Dirección de Auditoría Interna	5,920	300,588		0	306,508
Oficina de Auditoría de la Contraloría	7,660			0	7,660
Dirección de Comunicación y Relaciones Públicas	872,030	523,635	0	0	1,395,665
Dirección de Comunicación y Relaciones Públicas	872,030	523,635		0	1,395,665
Oficina de Cooperación Nacional e Internacional	18,060	131,733	35,000	0	184,793
Oficina de Cooperación Nacional e Internacional	18,060	131,733	35,000	0	184,793
Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto	186,298	509,477	0	600,000	1,295,775
Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto	186,298	509,477		600,000	1,295,775
ADMINISTRACIÓN	8,244,939	2,702,610	0	0	10,947,549
Servicios Internos	8,244,939	2,702,610	0	0	10,947,549
Dirección de Servicios Administrativos	7,458,877	430,895	0	0	7,889,772
Subdirección de Administración y Servicios	364,072	1,335,359		0	1,699,431
Dirección de Tecnología e Innovación	413,760	460,742	0	0	874,502
Subdirección de Compras	6,450	475,614		0	482,064
Subdirección de Contrataciones Públicas	1,780			0	1,780
FINANZA MUNICIPALES	9,883,907	6,753,486	0	0	16,637,393
Tesorería Municipal	9,568,017	4,190,351	0	0	13,758,368
Tesorería Municipal	9,568,017	4,190,351		0	13,758,368
Administración Financiera	312,800	1,291,080	0	0	1,603,880
Administración Financiera	312,800	1,291,080		0	1,603,880
Administración Tributaria	3,090	1,272,055	0	0	1,275,145
Administración Tributaria	3,090	1,272,055		0	1,275,145
DESARROLLO URBANO	168,261	4,964,964	114,000	0	5,247,225
Planificación Urbana	58,070	3,584,251	0	0	3,642,321
Dirección de Obras y Construcciones Municipales	33,510	2,870,447		0	2,903,957
Dirección de Planificación Urbana	24,560	713,804		0	738,364
Dirección de Gestión Ambiental	110,191	1,380,713	114,000	0	1,604,904
Dirección de Gestión Ambiental	44,560	847,369	114,000	0	1,005,929
Subdirección de Calidad Ambiental	0			0	0
Subdirección de Áreas Verdes y Vida Animal	10,660	211,687		0	222,347
Subdirección de Cambio Climático y Vulnerabilidad	0			0	0
Dirección de Proyectos Especiales	3,720	160,524		0	164,244
Dirección de Resiliencia	51,251	161,133		0	212,384
SERVICIOS LEGALES MUNICIPALES	1,264,920	11,074,660	100,000	0	12,439,580
Gestión Legal y Justicia	549,940	3,356,663	0	0	3,906,603
Dirección de Gestión Legal y Justicia	42,380	1,545,782		0	1,588,162
Subdirección de Justicia Comunitaria de Paz	507,560	1,810,881		0	2,318,441

R



CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA
Panamá, R. P.



Pág. N°4
Acuerdo N°24
De 21/01/2020

Programa, Subprograma y Unidad Ejecutora	GASTOS CORRIENTES				TOTAL
	Operación	Servicios Personales	Transferencias Corrientes	Intereses de la Deuda	
Seguridad Municipal	714,980	7,717,997	100,000	0	8,532,977
Dirección de Seguridad Municipal	690,420	7,547,210	100,000	0	8,337,630
Subdirección de Seguridad Ciudadana	24,560	170,787		0	195,347
BIENESTAR ECONOMICO Y SOCIAL	1,550,930	12,807,954	3,032,540	0	17,391,424
Gestión Social	708,640	6,534,826	2,625,340	0	9,868,806
Dirección de Gestión Social	11,710	539,535	2,625,100	0	3,176,345
Subdirección de Desarrollo Social	271,860	3,956,564	200	0	4,228,624
Subdirección de Deportes y Recreación	402,060	1,506,211	40	0	1,908,311
Subdirección de Obras Comunitarias	23,010	532,516		0	555,526
Dirección de Cultura y Educación Ciudadana	128,160	1,347,653	406,700	0	1,882,513
Dirección de Cultura y Educación Ciudadana	128,160	1,347,653	406,700	0	1,882,513
Servicios	558,410	2,975,996	500	0	3,534,906
Dirección de Servicios a la Comunidad	99,210	923,915	500	0	1,023,625
Subdirección de Empresas Municipales	138,380	1,152,027		0	1,290,407
Subdirección de Eventos	99,430	248,043		0	347,473
Subdirección de Microempresarios	28,660	189,526		0	218,186
Parque Municipal Summit	192,730	462,485		0	655,215
Dirección de Mercados	126,760	1,453,065	0	0	1,579,825
Dirección de Mercados	126,760	1,453,065		0	1,579,825
Dirección de Atención al Ciudadano	28,960	496,414	0	0	525,374
Dirección de Atención al Ciudadano	17,660	413,212		0	430,872
Dirección de Las Etnias	11,300	83,202		0	94,502

ARTÍCULO 4: Se aprueba el Presupuesto Municipal de Gastos de Capital por Estructura Programática, para la Vigencia Fiscal 2020, por un monto de **B/ 172,538,234**, cuyo resumen se expresa a continuación:

R



CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA
Panamá, R. P.



Pág. N°5
Acuerdo N°24
De 21/01/2020

Estructura Programática	GASTOS DE CAPITAL				
	Inversiones	Transferencias de Capital	Otros Gastos de Capital	Amortización de la Deuda	TOTAL
Total	146,323,532	22,100,000	2,514,702	1,600,000	172,538,234
Legislación Municipal	255,000	22,100,000	0	0	22,355,000
Consejo Municipal	255,000		0	0	255,000
Transferencias Juntas Comunales		22,100,000	0	0	22,100,000
Construcción, Rehabilitación y Mantenimiento de Obras e Infraestructuras	2,706,334	0	0	0	2,706,334
Construcción de Obras e Infraestructuras	478,668	0	0	0	478,668
Otras Infraestructuras	721,000				721,000
Mantenimientos y Adecuación de Áreas Públicas	1,506,666	0	0	0	1,506,666
Obras y Actividades de Interés Social	5,800,500	0	0	0	5,800,500
Obras de Interés Social	1,250,500				1,250,500
Actividades de Interés Social	4,550,000				4,550,000
Adquisición de Terrenos	0	0		0	0
Fortalecimiento de la Gestión Financiera y Tributaria	3,405,000	0	0	1,600,000	5,005,000
Fortalecimiento General	3,405,000			1,600,000	5,005,000
Apoyo Logístico	1,568,292	0	2,514,702	0	4,082,994
Apoyo Logístico	563,292		2,514,702		3,077,994
Otros Apoyos Logísticos	1,005,000				1,005,000
Obras y Equipamiento Sanitarios	1,093,734	0	0	0	1,093,734
Obras y Equipamiento Sanitarios	1,093,734				1,093,734
Ornato y Medio Ambiente	1,521,140	0	0	0	1,521,140
Recolección	741,600				741,600
Limpiezas	779,540				779,540
Inversiones Especiales de Descentralización	129,973,532				129,973,532

ARTÍCULO 34: VIÁTICOS EN EL EXTERIOR DEL PAÍS. Cuando se viaje en misión oficial fuera del territorio nacional, se reconocerán viáticos por concepto de alimentación y hospedaje de la siguiente manera:

1. Para Presidente del Concejo, Vicepresidente del Concejo, Alcalde, Vicealcalde y Concejales:

Europa, Asia, África y Oceanía B/.700.00 diarios
Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Chile B/.600.00 diarios
México, Centroamérica, el Caribe y el resto de América Latina B/.500.00 diarios

2. Para Secretario y Subsecretario del Concejo, Directores, Subdirectores, Tesorero, Abogado Consultor, Director de Obras y Construcciones Municipales, Secretaria General y Asesores:

Europa, Asia, África y Oceanía B/.650.00 diarios
Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Chile B/.550.00 diarios
México, Centroamérica, el Caribe y el resto de América Latina B/.450.00 diarios

3. Para otros funcionarios municipales:

R



CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA
Panamá, R. P.

Pág. N°6
Acuerdo N°24
De 21/01/2020

Europa, Asia, África y Oceanía B/.600.00 diarios
Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Chile B/.500.00 diarios
México, Centroamérica, el Caribe y el resto de
América Latina B/.400.00 diarios

Cuando un funcionario participe en un evento internacional, cuya duración no exceda de diez (10) días laborables y la institución patrocinadora del exterior no cubra la totalidad de los viáticos, recibirá la diferencia del viático establecido para misiones oficiales. En los casos en que la institución patrocinadora del exterior cubra los gastos, se apoyará al funcionario con un diferencial del cincuenta por ciento (50%) del viático establecido para misiones oficiales.”

ARTÍCULO SEGUNDO: El resto del contenido y de los Artículos del Acuerdo No.243 de 27 de noviembre de 2019 permanecerán vigentes.

ARTÍCULO TERCERO: El presente Acuerdo comenzará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.

Dado en la Ciudad de Panamá, a los veintiún (21) días del mes de enero del año dos mil veinte (2020).

EL PRESIDENTE,

H.C. CARLOS LEE GARIBALDO

LA VICEPRESIDENTA,

H.C. MARITZA VILLARREAL

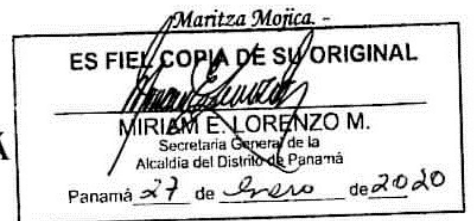
EL SECRETARIO GENERAL,

MANUEL JIMÉNEZ MEDINA



Acuerdo No.24
De 21 de enero de 2020

ALCALDÍA DEL DISTRITO DE PANAMÁ
Panamá, 21 de enero de 2020



Sancionado:
EL ALCALDE

JOSÉ LUIS FABREGA

Ejecútese y Cúmplase:
SECRETARIA GENERAL

MIRIAM E. LORENZO M.