

118



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO

PANAMÁ, SIETE (7) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTICINCO (2025).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por los licenciados Jovan P. Jaramillo Sánchez y Gladys Anette Atencio de García, en sus propios nombres y representación, para que se declare la inconstitucionalidad de la frase "nombrado por la institución" contenida en el párrafo del artículo 131, así como el numeral 3 del artículo 144, dispuestos en la Resolución N°. RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, publicada en Gaceta Oficial No. 27931-A del 18 de diciembre de 2015, que adopta el Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración.

NORMAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

Tal y como se ha advertido, la frase y norma atacada de inconstitucionales se encuentran contenidas en las disposiciones reglamentarias, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 131. Miembros de la Junta Disciplinaria. La Junta Disciplinaria estará compuesta por tres (3) servidores públicos del Servicio Nacional de Migración quienes evaluarán y decidirán sobre la aplicación de las sanciones a los servidores públicos por la violación a las normas del presente Reglamento. Los miembros de esta Junta tendrán sus suplentes, quienes actuarán en ausencia del principal.

Parágrafo. Además de los tres (3) servidores públicos, miembros de la Junta Disciplinaria, estarán presentes en las audiencias: un (1) funcionario de la Unidad de Asuntos Internos, el defensor técnico nombrado por la institución y el secretario de actas.



119

Artículo 144. Son derechos del procesado:

1. ...
2. ...
3. Que la institución le proporcione defensa técnica a cargo de un abogado idóneo designado para tal fin, por el Director General, (hasta agotar la vía gubernativa, cuando aplica). En caso de renuncia a este derecho, el procesado asumirá personalmente su defensa. El abogado designado para asumir la defensa técnica del procesado, actuará con absoluta independencia de criterio y su actividad sólo encontrará límites en el debido proceso constitucional y legal. No podrá recibir instrucciones para orientar la actividad en el caso objeto de juzgamiento o investigación y gozará de inmunidad en el ejercicio de la defensa técnica que le fue delegada. (Lo subrayado es lo demandado)

NORMAS CONSTITUCIONALES Y CONCEPTOS DE LA INFRACCIÓN

Sostienen los accionantes constitucionales, que la frase y numeral impugnados violan de manera directa por omisión, los artículos 4, 17 y 32 del Texto Fundamental de la República de Panamá, ante los cuales explican medularmente los siguientes cargos de infracción.

Con relación al artículo 4 de la Carta Magna, señalan que ha sido vulnerado, porque se desconoció el alcance de los convenios internacionales en materia de derechos humanos adoptados por Panamá y que forman parte de su derecho interno, entre los que se encuentran el artículo 8 numeral 2, acápite "d", de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14, numeral 3, acápite "d" del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen el derecho de ser asistido por un abogado de elección propia.

Lo anterior es expuesto, bajo el argumento que la frase "nombrado por la institución", contenida en el artículo 131 de la Resolución N°. RI-001-2015, solo le permite al funcionario asistir a la audiencia acompañado del defensor técnico que le designe la institución, y no por aquel que escoja; lo que implica que ningún abogado particular, que elija el funcionario público para que lo asista en el acto de audiencia, podrá ingresar, ni representarlo, en una causa que decide sobre su permanencia o destitución dentro de la institución.

Por otro lado, se adujo que el artículo 144 numeral 3 de la citada resolución, también transgrede el artículo 4 de la Constitución Política, pues se desconoce a



120

favor del procesado los derechos humanos dispuestos en las convenciones reconocidas y aprobadas por Panamá; además, señalaron que se le coarta, al servidor público que renuncia al derecho de ser asistido por un abogado nombrado por la institución (Dirección General de Migración), su derecho constitucional de ser representado por un defensor técnico de su elección, obligándolo a ejercer su propia defensa; la que no se constituye como tal, toda vez que el procesado no conoce el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, en relación a la alegada vulneración del artículo 17 de la Norma Fundamental, los accionantes acusan a la frase censurada contenida en el artículo 131 de la Resolución N°. RI-001-2015, de inobservar el derecho a ser representado por otro abogado de su elección, lo que minimiza y excluye los derechos y garantías que reconoce la Constitución Política en el artículo 17, tales como los consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8 numeral 2, acápite "d" y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 numeral 3, acápite "d".

Luego, en lo concerniente al artículo 144 numeral 3 de la citada Resolución, los accionantes manifiestan que se restringen los derechos y garantías fundamentales reconocidos en el artículo 17 de la Ley Fundamental, que deben considerarse mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Respecto al artículo 32 de la Constitución Política, se expresa que la frase impugnada "nombrado por la institución", contemplada en el artículo 131 referido, vulnera el debido proceso, específicamente el derecho a la defensa.

Ante ello, señalan que pese a que le reconoce al servidor público procesado, el derecho constitucional a la defensa, se le limita al permitirle únicamente estar representado en audiencia por un defensor técnico nombrado por la institución y no por uno de su elección, quedando en indefensión en caso de que no acoja la representación del apoderado legal que le designe la entidad.



121

En atención al artículo 144 numeral 3, se estima violado el derecho de defensa, ya que se condiciona al procesado a continuar con la asistencia del abogado nombrado por la Dirección General de Migración, aunque no sea defendido de manera adecuada, puesto que, de lo contrario, tendrá que asumir su propia defensa.

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Superada la fase de admisibilidad, se surtió el traslado a la Procuraduría General de la Nación, a fin que emitiese su concepto respecto a la presente acción constitucional, mediante providencia de catorce (14) de junio de dos mil veinticuatro (2024); por lo que, con observancia de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador, solicitó en Vista N°. 05 de tres (3) de julio de dos mil veinticuatro (2024), que esta Máxima Corporación de Justicia declare que son inconstitucionales la frase “nombrado por la institución” contenida en el párrafo del artículo 131, así como, el numeral 3 del artículo 144 de la Resolución N°. R.I.-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, que adopta el reglamento interno del Servicio Nacional de Migración.

En primer lugar, refirió a la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 10 de agosto de 2015, en la cual se estableció el sentido del artículo 4 de la Carta Fundamental, como principio rector que impone la obligación de acatar las normas de Derecho Internacional, el que en concordancia con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el artículo 17 de la lex cit, determinan que las normas internacionales de derechos humanos son vinculantes, por tanto, aquellos dispuestos en la Constitución Política son mínimos, para todas las personas que habitan en el territorio nacional.

Agregó, que esta Superioridad, al explicar el sentido del denominado control de convencionalidad ha indicado que su presupuesto inmediato es el de la doctrina del bloque de la constitucionalidad, que se define en palabras del ex magistrado Arturo Hoyos y que pasamos a describir:



122

“El bloque de constitucionalidad es definido por Arturo Hoyos, su promotor en Panamá, como “el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución”. Según Hoyos integran el bloque de constitucionalidad: la Constitución formal, la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia constitucional siempre que sea compatible con el Estado de derecho y sin perjuicio de la potestad de la Corte de variar la doctrina cuando exista justificación suficiente para ello, la costumbre constitucional, algunas disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa, las normas de la Constitución derogada de 1946, el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional y algunas normas de derecho internacional, ente ellas ciertos derechos civiles y políticos (Vid. Sentencias del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 30 de julio de 1990; 3 de agosto de 1990; 14 de febrero de 1991...”.

Ante lo expuesto, acotó que el control de la convencionalidad se desprende del respeto del ordenamiento jurídico nacional a los tratados internacionales de derechos humanos, frente a lo cual explica que con las reformas constitucionales del año 2004, se le añadió un párrafo al artículo 17 de la Constitución Política, que expresa: “...Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”.

A este respecto, aludió que mediante sentencia de 21 de agosto de 2008, la interpretación que la Corte Suprema de Justicia, le da a dicha normativa de manera sistemática con otras de la Constitución y de la Convención Americana de Derechos Humanos, es que los tratados de derechos humanos vigentes en Panamá tienen rango constitucional y forman parte del bloque de la constitucionalidad, lo cual permite que sean utilizados como parámetros al momento en que se realiza el control de constitucionalidad de las leyes y, demás actos susceptibles de este control.

De ahí, que para ponderar sobre la violación del artículo 8 de la Convención Americana, ha señalado que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha extendido la aplicabilidad de las garantías del debido proceso, al derecho de contar con un abogado de elección propia, en los procedimientos administrativos, haciendo referencia al fallo de 2 de febrero de 2001, en el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, en el cual se señaló que cualquier actuación u omisión de los



123

órganos estatales, ya sea en lo administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetarse el procedimiento, que incluye el reconocimiento de todos los derechos y garantías legales, constitucionales y convencionales.

De tal manera, que en cualquier circunstancia que se imponga una sanción administrativa a un trabajador debe resguardarse el debido proceso, el que se protege en el artículo 32 de la Constitución, siendo una de estas garantías, el derecho de defensa, por lo que su restricción, coloca al afectado en una situación de indefensión, por lesionar los principios de contradicción y bilateralidad procesales.

Así pues, concluye que al imponerle al servidor público la disyuntiva para elegir entre la defensa por abogado designado por el Director General del Servicio de Migración o asumir su propia defensa, le conculca el derecho de seleccionar su propio abogado, lo que conlleva una limitación injustificada del derecho a la defensa técnica, que se extiende al derecho del individuo de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las de la contraparte, así como el uso de los medios de impugnación consagrados en la ley (fs. 81-99).

FASE DE ALEGATOS

Conforme a lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por parte de la Procuraduría General de la Nación y vencido el término de traslado, se fijó el negocio en lista y se ordenó publicar un edicto hasta por tres (3) días, en un periódico de circulación nacional, para que en un término de diez (10) días los demandantes y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito.

Surtido dicho trámite y dentro del término legal para la formulación de alegatos, comparecieron los licenciados Jovan P. Jaramillo Sánchez y Gladys Anette Atencio de García, quienes presentaron la acción constitucional de marra, y reiteraron los mismos argumentos que expusieron en el libelo interpuesto, respecto a la infracción de los artículos 4, 17 y 32 de la Carta Magna (fs. 107-113).



124

Una vez cumplidos los trámites de ley, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se aboca al análisis de los argumentos alegados por los accionantes y demás intervinientes.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta Superioridad anota, que esta acción ha sido promovida contra la frase “nombrado por la institución” contenida en el párrafo del artículo 131 y el numeral 3 del artículo 144, ambos dispuestos en la Resolución N°. RI-001-2015, que adopta el reglamento interno del Servicio Nacional de Migración, por considerarse violatorios de la Constitución Política de la República de Panamá.

De manera tal, que los proponentes de esta acción solicitan se declare la inconstitucionalidad de los textos arriba señalados; posición esta, que es apoyada de manera íntegra por el Procurador General de la Nación, al considerar vulneradas las normas constitucionales alegadas y las convencionales que resguardan el derecho de defensa, toda vez, que se restringe y lesionan los principios de contradicción y bilateralidad procesal.

Como se dejó reseñado en la fase de alegatos, solo concurrieron los proponentes de esta acción, licenciados Jovan P. Jaramillo Sánchez y Gladys Anette Atencio de García, quienes reiteraron que deben declararse inconstitucionales los textos denunciados.

En definitiva, el Pleno, en esta etapa, dilucidará la controversia constitucional en el contexto de un análisis integral, es decir, no solo respecto a las disposiciones constitucionales invocadas como infringidas, sino a la luz de todo el orden constitucional, atendiendo al principio de universalidad constitucional, estatuido en el artículo 2566 del Código Judicial.

De ahí que, pasaremos a analizar lo atinente a la Frase: “nombrado por la institución”, contenida en el párrafo del artículo 131 de la Resolución N°. RI-001-2015, que textualmente señala:

Artículo 131. Miembros de la Junta Disciplinaria. La Junta Disciplinaria estará compuesta por tres (3) servidores públicos del Servicio Nacional



125

de Migración quienes evaluarán y decidirán sobre la aplicación de las sanciones a los servidores públicos por la violación a las normas del presente Reglamento. Los miembros de esta Junta tendrán sus suplentes, quienes actuarán en ausencia del principal.

Parágrafo. Además de los tres (3) servidores públicos, miembros de la Junta Disciplinaria, estarán presentes en las audiencias: un (1) funcionario de la Unidad de Asuntos Internos, el defensor técnico nombrado por la institución y el secretario de actas.

En ese orden, tenemos que se censura, es el nombramiento o designación que hace la institución de un defensor técnico al servidor público que se encuentre sometido a un proceso disciplinario por supuesta falta al reglamento interno de dicha entidad.

Atendiendo a este contexto, lo primero que debe aclarar el Pleno es qué se considera derecho de defensa; en ese sentido, el autor Carlos Alexis López Fernández, en su obra La Eficacia del Derecho de Defensa, indica que va más allá de una representación por medio de un abogado ante un determinado proceso, y comprende un conjunto de elementos que pretenden asegurar que el sujeto no se encuentre en indefensión, advirtiéndole que cuando se impide a las partes ejercitar su derecho fundamental de alegar y probar, conocer y rebatir, se le coloca en una desventaja claramente impropia de su sistema garantista. (Carlos Alexis López Fernández. La Eficacia del Derecho de Defensa. Cultural Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños, p. 54).

Es de relevancia precisar, que una de las garantías insertas en este derecho, es el de tener una defensa técnica, que se constituye en el papel efectivo y no ilusorio de un defensor idóneo, lo que significa que están prohibidos los actos simbólicos de nombramientos de defensores, solo en cumplimiento de una formalidad. (Waldo Amir Batista Meléndez. Revista Límites del "Ius Puniendi" y el Derecho de Defensa: Su Impacto en el Proceso Penal, p. 23).

Consignado lo anterior, se constata que el artículo 100 del Decreto Ejecutivo N°. 138 de 4 de mayo de 2015, establece que solo se sancionará a los servidores públicos de la institución, de acuerdo a las faltas contenidas en el reglamento interno, asimismo, el artículo 104 lex cit, señala que el Servicio Nacional de



126

Migración para los efectos disciplinarios, tendrá la responsabilidad de elaborar el reglamento interno.

De tal forma, el Título VI, Capítulo III de este reglamento, organiza lo atinente a la Junta Disciplinaria, preceptuando que su objetivo es evaluar y decidir sobre las presuntas reincidencias por faltas disciplinarias leves y graves al mismo, así como, recomendar mediante informe, la destitución por infracciones de máxima gravedad; estableciendo en el párrafo del artículo 131 su composición, que será: por tres (3) servidores públicos del Servicio Nacional de Migración; quienes tendrán la participación en acto de audiencia de un (1) funcionario de Asuntos Internos, el defensor técnico nombrado por la institución y el secretario de actas.

Ahora bien, considerando que la frase acusada se encuentra en el reglamento interno del Servicio Nacional de Migración, cabe puntualizar, que un reglamento es toda la disposición normativa que emana de un órgano público y que tiene un carácter secundario a la ley, dictada en virtud de una facultad expresamente atribuida por el ordenamiento; es decir, dicha potestad reglamentaria, como toda potestad pública, exige de una habilitación constitucional o legal previa.

Esto permite dejar claro, que la potestad reglamentaria es conferida al poder de ministerios, servicios públicos centralizados o descentralizados, incluyendo a las entidades autónomas y las municipalidades. (artículo Ius et Praxis vol.25 no.1 Talca abr. 2019).

Ante este panorama, tenemos entonces, que el artículo 3 acápite 23 del Decreto Ejecutivo N°. 138 de 4 de mayo de 2015, determina que el reglamento interno del Servicio Nacional de Migración, es el conjunto de disposiciones reglamentarias de carácter disciplinario, que tiene como finalidad promover y salvaguardar el orden en dicha institución.

De lo cual debe entenderse, que el objetivo preponderante de este instrumento, es estandarizar las normativas disciplinarias de los servidores públicos, los que solo podrán ser sancionados por las causas dispuestas en el



127

mismo, previo al proceso administrativo correctivo correspondiente.

Puntualizado lo que antecede, es oportuno señalar que el artículo 4 del Texto Fundamental, dispone que Panamá hace una manifestación de acoger y se obliga a cumplir las normas de derecho internacional que apruebe, adecuando su derecho interno, para complementarlo o ampliarlo.

En este contexto, vale remitirse al artículo 8, numeral 2, acápite "d" y "e" de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dice:

Artículo 8. Garantías Judiciales.

d). Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor.

e). Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrase defensor dentro del plazo de lo establecido por la ley.

Asimismo, el artículo 14, numeral 3, literal "d" del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, consagra, que toda persona acusada..., tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

...
d). A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio...".

Cabe resaltar, que la interpretación que le ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al artículo 8 de la Convención Americana citado, es que todo el catálogo de garantías procesales que contempla, es aplicable en cuanto sea compatible, a la determinación de los derechos y obligaciones, en el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter o proceso.

En ese sentido, establece que dentro de los principios generales de la Convención se encuentra el derecho de defensa, el cual abarca la defensa material, que consiste en el derecho de defenderse personalmente; y de igual manera, la defensa técnica, que se apoya en el derecho de ser asistido por un defensor letrado de su elección o uno proporcionado por el Estado, lo que garantiza la tutela judicial efectiva.



128

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, ha expuesto igualmente, que el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es de aplicación en el ámbito administrativo, lo que se aprecia en la Comunicación N°. 441/1990, en el caso Robert Casanovas c. Francia, párr. 5.2, en el cual se dilucida el despido de funcionarios públicos, e indicó:

5.2 El Comité recordó que el concepto de "materia contenciosa" a tenor del párrafo 1 del artículo 14 estaba basado en el carácter del derecho de que se trataba y no en la condición de una de las partes. El Comité consideró que un procedimiento relativo al despido de un empleo constituía la determinación de los derechos y obligaciones en un pleito, en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto. En consecuencia, el 7 de julio de 1993 el Comité declaró admisible la comunicación. (Comunicación No. 441/1990: France. 10/08/94. <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/441-1990.html>).

El análisis integral de estos preceptos convencionales, conjuntamente con el derecho al debido proceso dispuesto en el artículo 32 de la Constitución Política, nos permite determinar que la frase denunciada "nombrado por la institución", limita el derecho de defensa al excluir el derecho de elegir personalmente a un abogado idóneo, al establecer que el Servicio Nacional de Migración designará un defensor técnico que asuma la representación en el acto de audiencia de los servidores públicos sometidos a un proceso disciplinario; aun cuando, a prima facie, la redacción aparenta conducir a garantizar el derecho de defensa.

Así pues, se colige que la designación del apoderado judicial por la institución, rebasa por ser impositiva, excluyente y no permitir la opción de elegir la defensa, las normas constitucionales y convencionales examinadas, motivos por los cuales la frase denunciada será declarada inconstitucional.

Por otra parte, corresponde examinar los cargos de infracción, endilgados al artículo 144 numeral 3 de la Resolución N°. RI-001-2015, que en su tenor literal refiere:

Artículo 144. Son derechos del procesado:

3. Que la institución le proporcione defensa técnica a cargo de un abogado idóneo designado para tal fin, por el Director General (hasta agotar la vía gubernativa, cuando aplica). En caso de renuncia a este derecho, el procesado asumirá personalmente su defensa. El abogado designado para asumir la defensa técnica del procesado, actuará con absoluta independencia de criterio y su actividad sólo encontrará límites en el debido



129

proceso constitucional y legal. No podrá recibir instrucciones para orientar la actividad en el caso objeto de juzgamiento o investigación y gozará de inmunidad en el ejercicio de la defensa técnica que le fue delegada.

De la lectura de la norma descrita, se corrobora que está estructurada como disposición imperativa, en la que se coloca al servidor público en una disyuntiva, a ser representado por el abogado que designe el Director General de Migración o tener que asumir su propia defensa, en menoscabo de su derecho a una defensa efectiva, al acceso a un procedimiento administrativo justo y a su facultad discrecional de elegir a su abogado.

Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos concibe en el artículo 8, la garantía del debido proceso, en donde establece:

“Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

Bajo este prisma, este articulado desarrolla de una manera amplia, el derecho a la defensa; así el numeral 1, expone que este derecho se reconoce para todo tipo de procesos; asimismo, se salvaguarda la igualdad o equidad procesal, principio también llamado igualdad de armas, que conlleva las mismas oportunidades e instrumentos procesales, que se materializa en el derecho a un proceso equitativo; lo que implica que las partes pueden acudir a un proceso con las mismas herramientas de persuasión y sin privilegios ni desventajas. (La Nulidad del Proceso Penal, Heliodoro Fierro Méndez, p. 451).

Expuesto aquello, vale traer a colación la interpretación efectuada del artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, en la sentencia del 2 de febrero de 2001, dentro del cual se planteó, que su aplicación no se encuentra limitada a recursos judiciales, sino al conjunto de requisitos que deben ser observados en las instancias procesales, con el propósito



130

que las personas tengan las condiciones de defender sus derechos ante cualquier tipo de actos del Estado que les afecten. Aunado a ello, señaló que cualquier actuación u omisión dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional debe respetar el debido proceso.

Además de lo anterior, precisó que la discrecionalidad en cualquier materia incluyendo la administrativa tiene sus límites, entre ellos, el respeto de los derechos humanos; aclarando que no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar las debidas garantías en el proceso, lo que permitirá alcanzar decisiones justas.

Acotado lo anterior, vale dejar sentado que el artículo 8, numeral 2, acápite "d" de la Convención, contempla dos clases de defensa, llámese, material (consiste en el derecho del encausado de defenderse personalmente) y la defensa técnica (el encausado pueda ser asistido por un defensor de su elección, o en su lugar, uno designado por el Estado).

La Corte Interamericana se ha referido a otros instrumentos normativos, relativos al tema, como los principios básicos sobre la función de los abogados; sobre lo cual puntualizó en la opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, que un inculpado puede defenderse personalmente, solo si la legislación interna de su país se lo permite, y en caso que sea así, y no quiera ejercer su defensa personal, tiene derecho de ser asistido por un apoderado judicial de su elección. (*Diana Montero Alonso Salazar. Derecho de Defensa en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 117-118*).

Se aprecia del criterio desarrollado en esta opinión consultiva, que la Corte le ha dado relevancia a la asistencia legal del procesado, al calificar la ausencia de esa garantía, como una excepción para que se entienda el agotamiento de los recursos procesales, al no poder ejercer el derecho de recurrir, por la falta de asistencia jurídica o representación por parte de defensor idóneo. (Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990).



131

Con relación a este derecho de escoger a su defensor, el escritor Federico Thea, al desarrollar el artículo denominado "Artículo 8. Garantías Judiciales", precisa que este derecho no admite restricciones; de allí, que el ámbito de aplicación del derecho a contar con un abogado defensor, se extiende a todo tipo de proceso, indistintamente de su naturaleza.

Asimismo, este autor planteó la interrogante de cuál es el alcance del derecho de una persona a defenderse personalmente, concluyendo, que evidentemente, la posibilidad real de defenderse a sí mismo de una persona que cuenta con todas las herramientas técnicas para hacerlo, no es igual que la de alguien sin esa versación en el ejercicio de la abogacía. (p. 151-152).

Sobre este análisis, esta Superioridad, hace énfasis en que el derecho de defensa, ya sea el de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección, deben respetarse en todo tipo de proceso.

De igual manera, corresponde hacer referencia a lo manifestado por el Comité de Derechos Humanos en lo concerniente a la violación del inciso "d" del numeral 3, artículo 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se origina cuando el tribunal o autoridad competente impida que los abogados cumplan debidamente sus funciones; agregando que si bien existen dos tipos de defensa (material y técnica), una no excluye a la otra.

En ese orden de ideas, en el caso Correia de Matos vs. Portugal, el Comité de Derechos Humanos acotó, que si bien no hay impedimento para que el acusado pueda defenderse, también se le debe garantizar el derecho de elegir a su abogado defensor, ampliando, que ese derecho de legítima defensa, en la que se permite que el acusado sea escuchado y exponga directamente su posición, no es absoluto, toda vez que puede exigir la presencia de un abogado en las diversas etapas del proceso, lo que se constituye en un medio adecuado que proporciona la posibilidad de brindarle las mayores garantías, en aras de ejercer una defensa de rigor al favor del acusado.



132

De ahí, vale destacar el principio pro homine, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 5 numeral 1, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 29; el que concibe el concepto de favorabilidad de la norma, cuyo alcance abarca a todo el sistema jurídico del Estado, aplicable al interés superior de preferir o tutelar los derechos fundamentales del ser humano, mediante una interpretación extensiva y no restrictiva del precepto que los contempla.

Sumado a ello, co-existe "el principio de progresividad de derechos humanos, que implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para la ejecución de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible"; de manera que, el derecho internacional de los derechos humanos es dinámico, ya que busca constantemente diferentes formas de ampliar el ámbito de protección que ofrece. (Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, p. 11).

En concreto, frente a este principio de progresividad, cuyo objetivo es la plena efectividad de los derechos humanos, sumado al principio pro homine, debe prevalecer la norma que permite mayor protección a la persona, lo cual se impone con mayor fuerza, cuando su aplicación no causa colisión del derecho humano con otros valores, principios, atribuciones o derechos fundamentales.

Esbozado lo anterior, queda clara la relevancia de garantizar el derecho de defensa, que debe ser tutelado en favor del mayor beneficio para el funcionario al que se le sigue proceso disciplinario, en interés de ser oído, haga valer sus razones, ejerza los recursos que la ley otorga, a través de una adecuada defensa (abogado idóneo de su elección).

Ante lo planteado, es necesario hacernos eco de lo expuesto por el autor Heliodoro Fierro, quien señala, que el derecho a la defensa es la forma como se realiza el debido proceso o se hace efectivo el debido proceso, estableciendo que: deben reunirse un mínimo de requisitos y condiciones que corresponden ser



133

observadas en las actuaciones procesales para asegurar ese debido proceso, dentro del que se encuentra ese derecho a la defensa y, a la asistencia de abogado durante la investigación y el juzgamiento, acotando que el defensor debe ser idóneo, es decir, con suficientes conocimientos de derecho que esté habilitada para afrontar con una adecuada solvencia jurídica las vicisitudes que se presenten en el proceso. (Heliodoro Fierro-Méndez. La Nulidad del Proceso Penal. Ediciones Doctrina y Ley, LTDA., 2012, p. 342-343).

De modo que, colige este Pleno que si bien el texto censurado (numeral 3, artículo 144) no es inconstitucional en su conjunto, sí lo es la frase "En caso de renuncia a este derecho, el procesado asumirá personalmente su defensa", toda vez, que el Servicio Nacional de Migración, cercena al funcionario al que se le sigue una causa disciplinaria, el derecho a tener una defensa efectiva, a través de un profesional del derecho idóneo de su elección, ante la posibilidad de que no acepte el que se le designe, obligándolo a defenderse a sí mismo, puesto que lo colocaría en estado de indefensión, al no poseer las habilidades y conocimientos jurídicos para afrontar el procedimiento sancionatorio al que se encuentre sometido.

De conformidad con el examen efectuado, esta Corporación de Justicia ha evidenciado la transgresión del orden constitucional, puntualmente el derecho de defensa, como parte de la tutela administrativa efectiva, al impedir que el funcionario disponga de una asistencia legal de su elección, lo que produce un desequilibrio procesal, frente al ente administrativo sancionador.

Por estos motivos, concluimos que la frase aludida, vulnera los artículos 4, 17 y 32 de la Constitución Política; así como el artículo 8, numeral 2, acápite "d" de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14, numeral 3, literal "d" del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Con la declaratoria de inconstitucionalidad de las frases examinadas, estos preceptos legales garantizarán el derecho de defensa del funcionario sujeto a un proceso administrativo disciplinario, porque tendrá la opción de elegir a quien ejerza su defensa de manera idónea o igualmente en caso que no opte por una defensa



134

particular de su elección, se mantiene el derecho que le asiste, de requerirle al Servicio Nacional de Migración le designe una defensa técnica, entienda un profesional idóneo de la abogacía para su representación.

En consecuencia, **EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** las frases “nombrado por la institución” contenida en el párrafo del artículo 131 y la frase “En caso de renuncia a este derecho, el procesado asumirá personalmente su defensa”, dispuesta en el numeral 3, artículo 144 de la Resolución N°. RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, que adopta el Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración.

Notifíquese y publíquese.

Lilianne M. Ducruet
MAGDA. LILIANNE M. DUCRUET N.

Maribel Cornejo Batista
MAGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA

Ariadne Maribel García Angulo
MAGDA. ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO

María Eugenia López Arias
MAGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

Angela Russo de Cedeno
MAGDA. ANGELA RUSSO DE CEDENO

Carlos Alberto Vásquez Reyes
MAGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

Olmedo Arrocha Osorio
MAGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

Cecilio Cedalise Riquelme
MAGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

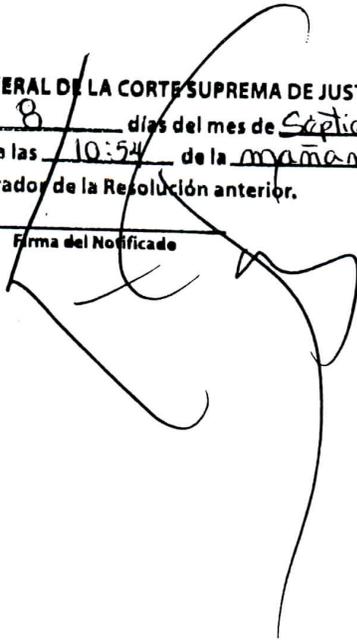
María Cristina Chen Stanzola
MAGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Yanixsa Y. Yuen
LICDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL



SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 En Panamá a los 8 días del mes de Septiembre
 de 20 25 a las 10:54 de la manana
 Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

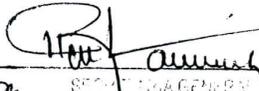
Firma del Notificado



SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECEBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Hoy, 08 de Sept. de 2025



SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RUBÉN D. RAMÍREZ DE L.
 Oficial Mayor IV
 Secretaria General De La Corte Suprema De Justicia



LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá 24 de Septiembre de 2025

Secretaría General De La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

