



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, veintinueve (29) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El Procurador de la Administración sustentó ante el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, recurso de apelación en contra de la Resolución de 17 de abril de 2017, emitida por el Magistrado Sustanciador, mediante la cual se admite la demanda contencioso-administrativa de protección de derechos humanos interpuesta por el señor RICARDO MARTINELLI BERROCAL, a través de apoderado judicial, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N° 938 de 11 de julio de 2016, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Según la opinión del recurrente, la acción ensayada vulnera el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, que establece que las demandas contencioso-administrativas deben proponerse contra actos o resoluciones definitivas, o providencias de trámite, "si éstas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación".

En ese sentido, considera que el acto demandado, que rechaza de plano la oposición a la petición de extradición activa, solicitada por el Magistrado de Garantías Jerónimo Mejía, dentro de la investigación penal admitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, constituye un acto de mero trámite dictado dentro de un procedimiento penal, y no decide directa o indirectamente el fondo del asunto.

Una vez expuesto lo medular del recurso interpuesto, y revisadas las constancias procesales, procede esta Superioridad a resolver el fondo de la apelación propuesta.

En primer lugar, el resto de los Magistrados integrantes de la Sala estiman prudente referirse brevemente a la noción de derechos humanos y su protección a nivel constitucional y legal.

En ese sentido, tenemos que los derechos humanos son definidos como "un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretar las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacionales". (PÉREZ LUÑO, Antonio. Delimitación Conceptual de los Derechos Humanos en la obra colectiva Los Derechos Humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema. Ediciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979, pág. 43)

✕ Debe indicarse que, el marco protector de estos derechos está destinado a proteger a los individuos y a los grupos de ciudadanos, de las acciones que puedan afectar la dignidad humana y las libertades fundamentales; de ahí que podemos señalar como características de los derechos humanos las siguientes:

- a) se basan en el respeto de la dignidad de cada persona;
- b) son universales, lo que implica que son innatos a cada persona sin discriminación;
- c) son inalienables, lo que significa que una persona o grupo de personas no puede ser privado de éstos, salvo situaciones especiales;
- d) son indivisibles e interdependientes, lo que implica que en la práctica, la violación de un derecho suele afectar otros derechos.

La incorporación de la protección de los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas y en varios tratados internacionales concluidos a iniciativa de la Organización de Naciones Unidas, se traducen en la existencia de reglas

internacionales compartidas por la mayor parte de la sociedad internacional. El planteamiento de estos derechos humanos igualmente permitió el reconocimiento del individuo en el Derecho Internacional como sujeto, lo cual ha impuesto obligaciones a los Estados en lo que concierne al respeto de las garantías ciudadanas. De esta forma, los individuos pueden reclamar directamente contra un Estado ante instancias nacionales e internacionales en aquellos casos en que resulten vulnerados sus derechos, para garantizar así el respeto a su dignidad.

En este punto, debemos referirnos a las principales categorías en que se clasifican los derechos humanos:

1. Derechos humanos de primera generación:

Estos derechos —que fueron consagrados inicialmente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se refieren a la protección de los derechos civiles y las libertades públicas, es decir, los llamados derechos “fundamentales”. En este grupo se encuentran los derechos a la seguridad y a la integridad física y moral de la persona humana. Del mismo modo, se incluyen los derechos políticos, tales como el derecho a la participación democrática en la vida política del Estado.

2. Derechos humanos de segunda generación:

Estos derechos se consagraron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Los derechos humanos de segunda generación son aquellos que permiten al particular colocarse en condiciones de igualdad frente al Estado, con la obligación consecutiva de proteger los derechos económicos, sociales y culturales. Entre estos derechos se incluyen: el derecho a la educación, al trabajo, a la propiedad, a la salud, entre otros.

3. Derechos humanos de tercera generación:

También llamados los derechos "de la nueva generación" o los derechos "colectivos de la humanidad", los derechos de tercera generación pueden ser definidos como aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que pertenecen a personas indeterminadas y a diversos grupos sociales distribuidos en varios sectores, y que se refieren a ámbitos como el patrimonio de la humanidad, el medio ambiente, entre otros. De acuerdo al Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, a pesar que no existe acuerdo en la doctrina a la hora de enumerar y clasificar los derechos de la tercera generación, podemos considerar comprendidos en la misma los siguientes derechos: El derecho de autodeterminación de los pueblos, el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente sano y el derecho a la paz.

Ahora bien, en lo que se refiere a la protección internacional de los derechos humanos, existen organismos creados en el seno de las Naciones Unidas, así como aquellos creados por tratados suscritos en el área de derechos humanos, que consagran mecanismos procesales para la protección de estos derechos.

En esa línea de protección de los derechos humanos, es preciso indicar que los derechos humanos hacen parte integrante de la mayoría de las Constituciones de los Estados miembros de la comunidad internacional.

Es por esa razón que la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 17 establece lo siguiente:

"Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; **asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales**, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley". (lo resaltado es de la Sala)

De esta forma, nuestra Constitución consagra en el Título III, Capítulo I, el articulado relativo a las garantías fundamentales; en los Capítulos II, III, IV, V y VI, los derechos sociales, económicos y culturales; y, el Capítulo VII el derecho del medio ambiente.

Ahora bien, a nivel legal, el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial señala como una de las materias de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento del proceso de protección de los derechos humanos. En ese sentido, la disposición en cuestión señala lo siguiente:

"Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

...

15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquéllas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la ley".

Cabe señalar que, desde los orígenes de esta institución procesal, la Sala Tercera ha emitido un sinnúmero de resoluciones esbozando sus planteamientos, entre los cuales se destaca la Resolución de 18 de enero de 2000, en la cual se expresó lo siguiente:

"En primera instancia, cabe destacar que dentro de la exposición de motivos que presentó la Corte Suprema de Justicia ante la Asamblea Legislativa para justificar la creación de este nuevo proceso en 1991 y aprobado mediante el artículo 11 de la Ley 19 de 9 de julio de 1991 se consideró, como punto relevante, resaltar que este mecanismo estaría disponible para hacer efectivos los que se designan como derechos humanos justiciables, es decir, exigibles judicialmente frente a la Administración Pública y no incluía derechos económicos, como el derecho al empleo por ejemplo, que no son susceptibles de ser impuestos judicialmente sino que dependen de las políticas económicas que libremente siga el gobierno. En un lugar preponderante de los derechos humanos justiciables se ubicarían las libertades de asociación, expresión y reunión, la libertad y secreto de la correspondencia, el derecho a la intimidad, la libertad religiosa y la residencia, entre otros, de los que se encargaría la jurisprudencia contencioso administrativa de perfeccionar. Además, se estableció que el proceso seguiría las reglas aplicadas a los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción, si se trata de actos administrativos que crean situaciones jurídicas individualizadas o del proceso de nulidad si se trata de actos de carácter general, siendo más expedito este nuevo proceso pues, no se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa".

Señalado el correspondiente estudio sobre el concepto de derechos humanos y su consagración en el ordenamiento jurídico panameño, la Sala debe retomar el análisis del recurso de apelación interpuesto por la parte actora dentro de la presente acción contencioso-administrativa de protección de derechos humanos.

Como ha quedado plasmado en los párrafos anteriores, en este tipo de procesos se examinan actos administrativos, dictados por autoridades nacionales, que puedan lesionar derechos humanos justiciables. Estos procesos, tal como lo indica el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, **se tramitan de acuerdo a las normas de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946**, y por tanto, las acciones contencioso-administrativas de protección de derechos humanos deben cumplir con los mismos requisitos exigidos a las acciones contencioso-administrativas que se tramitan ante la Sala Tercera.

En ese sentido, se observa que mediante la Resolución Administrativa N° 938 de 11 de julio de 2016, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se rechaza de plano, por improcedente, la solicitud de oposición a la petición de extradición activa con propósito de procesamiento penal, presentada por el apoderado judicial del señor RICARDO MARTINELLI BERROCAL, en contra de la solicitud de extradición y arresto con fines de extradición de este último, formulada por el Magistrado de Garantías Jerónimo Mejía el día 24 de mayo de 2016, dentro del proceso penal adelantado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, del contenido de la propia Resolución Administrativa N° 938 de 11 de julio de 2016 se desprende que “el Ministerio de Relaciones Exteriores es únicamente aquel conducto que gestiona una solicitud de extradición activa previo requerimiento de una autoridad jurisdiccional panameña hacia el extranjero” (foja 40 del dossier), con lo cual no puede obviarse que, como bien lo indica el señor Procurador de la Administración, no nos encontramos frente a

una actuación administrativa que culmina un procedimiento administrativo, o un acto de trámite que ponga término al mismo o haga imposible su continuación - como lo exige el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943-, máxime cuando resulta evidente que la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores surge como consecuencia de una decisión adoptada dentro de un proceso jurisdiccional de naturaleza penal seguido por la Corte Suprema de Justicia, en el cual se solicita a través del Ministerio de Relaciones Exteriores que constituye la Autoridad competente para diligenciarlo-, la extradición activa del procesado.

Cabe indicar que mediante la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, y sus modificaciones, a través de la cual se adopta el Código Procesal Penal, se regula el proceso de extradición. Así, el artículo 545 del Código Procesal Penal establece lo siguiente:

“Artículo 545. Extradición activa. Las autoridades jurisdiccionales panameñas podrán hacer una solicitud a un Estado extranjero para la extradición de una persona, con el propósito de su procesamiento penal o imposición o cumplimiento de condenas con respecto a un delito sobre el cual la República de Panamá tenga jurisdicción.

Las mismas autoridades también podrán solicitar a un Estado extranjero el arresto provisional de una persona pendiente de la presentación de una solicitud de extradición o remitir una solicitud para consentimiento luego de la entrega de una persona por medio de una excepción de la regla de especialidad.

El pedido correspondiente se gestionará por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores a solicitud del Juez que hubiera dictado el auto de enjuiciamiento o la sentencia o del funcionario correspondiente a cuyo cargo estuviera la instrucción del proceso por el delito de que se trate”. (lo resaltado es de la Sala)

De una lectura mesurada del acto administrativo atacado, así como de la norma procedimental penal, se desprende que la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores -dentro del presente caso-, fue emitida a fin de dar cumplimiento a la función que previamente la Ley le ha asignado, y constituye meramente un conducto para gestionar la solicitud de extradición de una persona requerida por una autoridad jurisdiccional panameña, por lo cual no crea efectos jurídicos a favor o en contra del señor RICARDO MARTINELLI BERROCAL.

Por razón de ello, no puede entenderse que dicha actuación se erija en un acto definitivo, o en todo caso, en un acto de trámite que ponga término al mismo o haga imposible su continuación -como lo exige el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943-, razón por la cual esta Superioridad considera que la Sala Tercera se encuentra impedida de examinar la situación planteada por el demandante ante la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley Contencioso-Administrativa, y por tanto debe revocarse la Resolución de 17 de abril de 2017, emitida por el Magistrado Sustanciador.

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **PREVIA REVOCATORIA** de la Resolución de 17 de abril de 2017, **NO ADMITEN** la demanda contencioso-administrativa de protección de derechos humanos interpuesta por el señor RICARDO MARTINELLI BERROCAL, a través de apoderado judicial, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N° 938 de 11 de julio de 2016, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE,

Amorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
 MAGISTRADO

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO

Katia Rosas
KATIA ROSAS
 SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 4 DE Septiembre DE 2017

A LAS 12:27 DE LA tarde

A Procurador de la Administración

[Firma]
 Firma