

Panamá, 11 de julio de 1997.

Licenciado

Edgar Spence Herrera

Director General de Organismos y
Conferencias Internacionales
Ministerio de Relaciones Exteriores
E. S. D.

Señor Director:

A esta Procuraduría ingresó la Nota DGOCI / DHS / 1235 / 97, de fecha 10 de junio de 1997, por medio de la cual solicita criterio jurídico sobre la aplicación de los artículos 4 y 5 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Habiendo sido aprobado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y vigente desde el 23 de marzo de 1976, corresponde en efecto a la República de Panamá, rendir su tercer informe periódico ante el Centro de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, cumpliendo de esa manera, con el objetivo de mostrar una visión de la situación en el país en cuanto a la aplicación de los derechos a que se refiere el Pacto.

Con el propósito de que la República de Panamá, rinda su Informe, tal y como se menciona en el párrafo precedente, procedemos a exponer el criterio jurídico solicitado, referente a la aplicación de los artículos 4 y 5 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 4:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes presentes en el presente pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundadas únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7 y 8 (párrs. 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada la suspensión.

El jurista Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define estado de emergencia, como la “Calificación que en algunos países de América se da al *estado de alarma* o al de sitio, declarado por motivos de orden público , ante la subversión reinante o la amenaza de intranquilidad, y que se traduce en la suspensión de las garantías constitucionales, en el aumento de atribuciones del Poder Ejecutivo y de la autoridad militar.” (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1989. página 571)

El reconocido constitucionalista panameño Doctor César Quintero, se ha ocupado del estado de urgencia, utilizando la expresión estado de sitio de la cual ha dicho que, viene a ser la facultad de decretar la suspensión de ciertos derechos y garantías constitucionales que puede ser ejercida por la autoridad cuando la misma ha reconocido y declarado la existencia de un estado de sitio (confróntese: QUINTERO. César. Derecho Constitucional. Tomo I. Litografía e Imprenta Lehmann. San José, Costa Rica. 1967. página 249).

Una Constitución, es en términos amplios, un texto que recoge un conjunto de derechos y garantías individuales y sociales, ofrecidas a los ciudadanos, habitantes y residentes de un país frente a las autoridades. Sin embargo, las Constituciones incluyen también, una cláusula que permite suspender en forma temporal ciertos derechos y garantías en ellas consagrados, por parte de la autoridad civil, en casos previstos o determinados, que se denominan indistintamente estados de urgencia, de excepción o de sitio. Esta última expresión, es aclarada por el Doctor César Quintero manifestando que “no en su sentido de lugar o paraje, sino en relación con el verbo sitiar” (Cf. su obra citada).

En cualquiera que haya sido la terminología utilizada, la figura del estado de emergencia, ha aparecido en las cuatro (4) Constituciones que han regido en la República de Panamá, presentando variantes de distinta naturaleza -consultar: Constituciones de 1904, artículo 47; 1941, artículo 51; 1946, artículos 52 y 53, y 1972, artículo 50-.

En la Constitución Panameña vigente (denominada Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994), aparece el estado de urgencia, en el artículo 51 que, literalmente expresa:

Artículo 51:

“En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en estado de urgencia toda la República o parte de ella y suspender temporalmente, de modo parcial o total, los efectos de los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 44 de la Constitución.

El estado de urgencia y la suspensión de los efectos de las normas constitucionales citadas serán declarados por el Órgano Ejecutivo mediante decreto acordado en Consejo de Gabinete. El Órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la declaratoria del estado referido si el mismo se prolonga por más de diez días y confirmar o revocar, total o parcialmente, las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete, relacionadas con el estado de urgencia.

Al cesar la causa que haya motivado la declaratoria del estado de urgencia, el Órgano Legislativo, si estuviese reunido, o, si no lo estuviera, el Consejo de Gabinete levantará el estado de urgencia.”

La norma constitucional antes reproducida, prevé la posibilidad de que determinados derechos y garantías individuales y sociales, sean suspendidos. Entre ellos podemos enumerar los contenidos en los siguientes artículos:

Artículo 22: “Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.”

Artículo 23: “Todo individuo detenido fuera de los casos y la forma que prescriben esta Constitución y la Ley, será puesto en libertad a petición suya o de otra persona, mediante el recurso de *habeas corpus* que podrá ser interpuesto inmediatamente después de la detención y sin consideración a la pena aplicable.”

Artículo 26: “El domicilio o residencia son inviolables.”

Artículo 27: “Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración.”

Artículo 29: “La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y no pueden ser ocupados o examinados sino por disposición de autoridad competente, para fines específicos y lícitos y mediante formalidades legales.”

Artículo 37: “Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa...”

Artículo 38: “Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas.”

Artículo 44: “Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.”

La suspensión de los derechos y garantías, contenidos en la norma constitucional antes reproducida, encuentra su razón de ser, en la seguridad en el plano interno y externo, que está llamado a brindar el gobierno legítimamente constituido a sus habitantes, de forma que, ante la crisis provocada por un estado de urgencia o de sitio, ciertos derechos y garantías individuales y sociales puedan ser temporalmente suspendidos.

Sería “absurdo” en palabras del Doctor César Quintero (QUINTERO, César. Op cit.), mantener la libertad de reunión, de locomoción, de expresión, así como el resto de las garantías y derechos, que pudieran agravar una situación de hecho antijurídica o que ponga en peligro el orden constitucional y legal.

Es importante destacar que, la suspensión de derechos y garantías ordenada en el artículo 51 de la Constitución Política, es de carácter taxativo y en número cerrado, es decir que no puede privarse o suspenderse el ejercicio de ningún otro derecho, no contemplado en su texto.

Los eventos en los que puede ser declarado el estado de emergencia, son igualmente determinados o previstos en el artículo 51, y ellos comprenden sólo los casos de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público.

En la República de Panamá, el estado de emergencia debe ser declarado por el Órgano Ejecutivo, mediante Decreto acordado en Consejo de Gabinete, no obstante lo anterior, el Órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la declaratoria del estado referido si el mismo se prolonga por un período superior a los diez (10) días y también le corresponde confirmar o revocar total o parcialmente, las decisiones adoptadas durante él.

El estado de emergencia, será levantado por el Órgano Legislativo, si éste se encuentra reunido, o por el Consejo de Gabinete, cuando haya cesado la causa que motivó o dio lugar a su declaratoria.

Antes de finalizar, en lo que respecta al estado de urgencia o de sitio, estimamos recomendable citar las reflexiones sobre la aplicación de esta figura, plasmadas por el Licenciado Víctor Benavides P., en su aporte doctrinal al Anuario de Derecho No.16, publicado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, en 1987.

“Cabe señalar que a pesar de que en la doctrina se reconoce que el Estado de Sitio ha sido siempre un instrumento de represión, jamás de avance, dicha figura jurídica existe en muchas Constituciones europeas e hispanoamericanas, y ha sido aplicada en muchos casos en forma arbitraria en detrimento de la población, pero en otros casos, ha sido uno de los instrumentos más eficaces que han tenido que utilizar los gobiernos para poder salvar el orden constitucional.”

Pasemos a examinar seguidamente, el artículo 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 5:

“Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

El artículo precedente, contiene dos reglas de hermenéutica o interpretación legal de las normas que conforman el Pacto. Veamos cada una de ellas.

El párrafo primero, intenta preservar la integridad de las normas del Pacto, en el sentido de evitar que por una errónea interpretación pueda causarse la anulación o limitación de los derechos y libertades que en él se confieren. En ese propósito, se prohíbe que los Estados, grupos o individuos, detenten el derecho de emprender actividades o realizar actos que los afecten, desconozcan o perturben.

El segundo párrafo, establece un orden de preferencia de las disposiciones del Pacto, con respecto a la legislación vigente en cada Estado Parte. Esta norma de interpretación, estimamos es de un alto valor para el conjunto de derechos y libertades que el Pacto contiene, puesto que ubica en un lugar preferencial sus normas frente a las leyes, convenciones, reglamentos o costumbres vigentes en cada Estado Parte.

Como podemos observar el texto del artículo 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre interpretación está en directa relación, en cuanto a su aplicación en el Estado Panameño, con lo preceptuado en el artículo 4 de la Constitución Política, que ordena lo siguiente:

Artículo 4: “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

En el deseo de haber absuelto su Consulta, nos despedimos de usted atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.