

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1620

Panamá, 19 de noviembre de 2021.

Proceso Contencioso  
Administrativo de Protección  
de Derechos Humanos.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

La firma de abogados Morgan & Morgan Legal, actuando en nombre y representación de **Juan Francisco Alonzo González**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 237 DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 97 (numeral 15) del Código Judicial, para intervenir en interés de la ley, en el proceso contencioso administrativo de protección de derechos humanos propuesto por la firma de abogados Morgan & Morgan Legal, en nombre y representación de **Juan Francisco Alonzo González**, con el propósito que se declare nula por ilegal, la Resolución DNRC/DPE 237 de veinticuatro (24) de julio de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral**, por la cual se negó la inscripción del matrimonio celebrado en Colombia, Antioquia Bello, entre Juan David Parra Duque y el actor.

**I. Antecedentes.**

Observamos que **Juan Francisco Alonzo González** presentó ante el Departamento de Hechos y Actos Jurídicos Ocurridos en el Exterior de la **Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral**, la petición de la inscripción de su matrimonio civil con Juan David Parra Duque, celebrado en la República de Colombia el 11 de agosto de 2017, solicitando a la entidad aplicar el control convencional para ordenar el registro de un vínculo jurídico celebrado entre dos personas del mismo sexo (Cfr. fojas 11-12 y 79-84 del expediente judicial).

La referida petición fue resuelta mediante la Resolución 237 DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019) (acusada de ilegal), en la que se ordenó negar la inscripción del matrimonio de **Juan Francisco Alonzo González**, de nacionalidad panameña, y Juan David Parra Duque, de nacionalidad extranjera, siendo notificada el 19 de julio de 2019 por medio de escrito presentado por la apoderada especial del accionante (Cfr. fojas 85-91 y 92 del expediente judicial).

Al respecto, el recurrente interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto que decidió la no inscripción de matrimonio, el cual fue confirmado en todas sus partes por medio de la Resolución 398 DNRC/DPE de tres (3) de octubre de 2019, comunicada a través del Edicto de Notificación N°69/SDNRC de cuatro (4) de octubre de 2019 (Cfr. fojas 93-110, 137-143 y 144 del expediente judicial).

Posteriormente, el actor interpuso un recurso de apelación en contra de la decisión emitida por la **Dirección Nacional del Registro Civil** ante el Pleno de los Magistrados del **Tribunal Electoral**, quienes resolvieron por medio de la Resolución 70 de 23 de diciembre de 2020, confirmar en todas sus partes la Resolución 237 DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de 2019, misma que quedó ejecutoriada al desfijarse el Edicto 12-2021-S.G. de 17 de febrero de 2021, agotando así la vía gubernativa (Cfr. fojas 111-136, 145-156 y 157 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, **Juan Francisco Alonzo González**, por medio de su apoderada especial, el 16 de abril de 2021 interpuso ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de protección de derechos humanos que ocupa nuestra atención, solicitando al Tribunal declarar nula por ilegal, y violatoria de derechos humanos, la Resolución 237/DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral**, así como sus actos confirmatorios, y en consecuencia restablecer el derecho humano lesionado (Cfr. fojas 2, 5-11 del expediente judicial).

## II. Acto impugnado.

El acto acusado lo constituye la **Resolución 237/DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de 2019**, emitida por la **Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral**, por medio de



la cual se deniega la inscripción de un matrimonio celebrado en el extranjero por dos personas del mismo sexo, la que citamos en su parte medular, para mejor referencia:

“Siendo así las cosas, resulta improcedente que el Registro Civil inaplique artículos del Código de la Familia y de la Ley 61 del 7 de octubre de 2015, como lo solicita el peticionario, ya que como atinadamente indica el Centro de Estudios de Justicias de las Américas (CEJA, 2016, p. 34), organismo de estudio de la Organización de Estados Americanos (OEA):

**El control de convencionalidad no se trata de anarquía judicial**, sino de que ahí donde la ley lo permita la autoridad realice una adecuada protección de los derechos humanos (con excepción del deber de realizar una interpretación conforme, pues todas las autoridades tienen la capacidad de realizar esa labor).<sup>4</sup>

En efecto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos impone una tutela más efectiva de los derechos de las personas al reconocer que todas las autoridades deben desempeñar un rol para la protección de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones, pero entendiendo que cada rol tiene un límite en sus actuaciones y que en el engranaje institucional no todos pueden tener las mismas facultades ni ejercer las mismas acciones por los conflictos legales que ello pudiera acarrear en el ordenamiento jurídico nacional.

En virtud de lo expuesto, esta Dirección **NIEGA** la inscripción del matrimonio ocurrido en Colombia, Antioquia Bello, entre **JUAN DAVID PARRA DUQUE y JUAN FRANCISCO ALONSO GONZÁLEZ** de conformidad con el artículo 12 numeral 3 del Texto Único de la Ley 31 del 25 de julio de 2016, que la faculta para suspender o denegar cualquier inscripción o anotación cuando las pruebas presentadas no reúnan las formalidades exigidas por la Ley o tengan vicio de ilegalidad y el artículo 54 de la misma excerta legal que establece que se podrá denegar la inscripción de un acto matrimonial, cuando exista la ocurrencia de claras evidencias de que este se contrae en fraude a la ley nacional o a la concurrencia de algún impedimento que afecte su validez.” (Cfr. fojas 172-178 del expediente judicial).

### III. Pretensión.

La firma de abogados Morgan & Morgan Legal, en nombre de **Juan Francisco Alonzo González**, solicita a la Sala Tercera **declarar nula por ilegal y violatoria de los derechos humanos**, la Resolución 237 DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de 2019 emitida por la **Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral**, así como sus actos confirmatorios; que se restablezca el derecho humano lesionado; y se inscriba el matrimonio celebrado en el extranjero entre el actor y Juan David Parra Duque (Cfr. fojas 5 y 11 del expediente judicial).

En ese sentido, la apoderada especial del demandante indicó que, la base legal para la inscripción del matrimonio en Panamá lo es el Código de la Familia y la Ley 61 de 15 de octubre de 2015, que adopta el Código de Derecho Internacional Privado; sin embargo, dichas normas impiden la inscripción del matrimonio de personas del mismo sexo, por lo que señaló que en materia de derechos humanos la legislación panameña reconoce la supremacía jerárquica de las disposiciones internacionales frente a las nacionales, de manera que, a su forma de ver, la entidad demandada debía inaplicar las normas de carácter nacional que constituían abiertas formas de discriminación por motivos de género, preferencia e identidad sexual, y decidir con base en las convenciones internacionales debidamente ratificadas, efectuando una interpretación convencional (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

#### **IV. Disposiciones que se aducen como infringidas por el actor.**

El demandante sostiene que la Resolución 237 DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de 2019, infringe las siguientes disposiciones:

A. De la **Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977**, publicada en Gaceta Oficial No. 18468 de 30 de noviembre de 1977, por medio de la cual la República de Panamá ratifica la aprobación e incluye en su ordenamiento jurídico el contenido de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos del 7 al 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica, las siguientes normas:

- **Artículo 1** (Obligación de respetar los derechos), que determina el compromiso para los Estados partes, de respetar los derechos y las libertades de las personas que se encuentren reconocidos en dicho instrumento, con el fin de garantizar sin discriminación alguna, el libre y pleno ejercicio de los mismos. Además, indica que se reconoce como persona a todo ser humano (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

- **Artículo 11** (Protección de la honra y de la dignidad), que establece el derecho al respeto de la honra y el reconocimiento de la dignidad que tiene toda persona, así como la prohibición de ser objeto de cualquier injerencia arbitraria o abusiva en su vida privada, ni de ataques ilegales a su



reputación, mismos que por derecho, deben ser protegidos a través de la ley (Cfr. foja 52-53 del expediente judicial).

- **Artículo 17** (Protección a la familia), que instituye a la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad, por lo que debe ser protegida. Asimismo, reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio, fundar una familia, y que en su condición de contrayentes no sean obligados a la celebración del acto que reconoce el vínculo. De ahí que ordena a los Estados partes a tomar las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de las responsabilidades de los cónyuges, y la protección necesaria de los hijos en caso de disolución. Respecto a los hijos, dispone que se les debe reconocer iguales derechos tanto a los nacidos dentro y fuera del matrimonio (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

- **Artículo 24** (Igualdad ante la ley), en el que se reconoce que las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación alguna, a ser protegidos por ella (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

#### **V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Conforme advierte este Despacho, el objeto de controversia en este caso, guarda relación con la posibilidad que en nuestro país se inscriba un matrimonio de personas del mismo sexo, o "matrimonio igualitario", como también se ha denominado, razón por lo que el accionante advierte la violación de algunas normas que reconocen derechos humanos contenidos específicamente en los artículos 1, 11, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada por la República de Panamá, el 22 de noviembre de 1969 e incluida dentro del ordenamiento jurídico por medio de su ratificación a través de la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, por lo que esta Procuraduría procederá con el análisis de cada una de ellas, en el sentido siguiente.

En primer lugar, resulta pertinente enfatizar que la acción interpuesta por **Juan Francisco Alonzo González**, es una acción de protección de derechos humanos, cuya competencia recae sobre la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 (numeral 15) del Código Judicial, mismo que determina la competencia para anular los actos administrativos y restablecer o reparar los derechos violados, consagrados en las leyes

nacionales, y en los convenios internacionales sobre derechos humanos que hayan sido aprobados por la República de Panamá. De esta manera, consideramos oportuno citar la norma referida:

**“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 aquellas 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.**” (Lo resaltado es nuestro).

De la norma transcrita, corresponde destacar que analizamos una demanda de carácter especial, pues si bien no solo atribuye la competencia a la Sala Tercera para analizar la legalidad de los actos que afecten derechos humanos establecidos tanto en el ordenamiento nacional, como en el internacional previamente aprobado; sino que además permite que el agraviado no requiera agotar la vía gubernativa para acceder a la jurisdicción, y requiere que esta Procuraduría intervenga en interés de la ley, contextos que nos permite comprender la relevancia atribuida a este tipo de acciones.

**5.1. Análisis de las normas invocadas como infringidas por el actor, con la emisión del acto demandado.**

Primeramente, esta Procuraduría es del criterio que, en nuestro país **contamos con dos (2) mecanismos de tutela en materia de derechos humanos** para recurrir al momento de decidir si se produce o no un desconocimiento en las garantías supuestamente vulneradas y alegadas por el recurrente, que conlleven consecuentemente, a la nulidad del acto administrativo impugnado.



El primer mecanismo a los que hacemos referencia, consiste en el **control constitucional**, con el cual se efectúa el análisis no solo de las normas invocadas como infringidas por el activador constitucional, sino de todas las disposiciones contenidas en la Carta Magna, en atención al acto acusado, con el principal propósito de proteger el espíritu de la excerta máxima.

Por lo anterior, debemos precisar que en la República de Panamá, **este es concentrado**, razón que implica ser ejercido por un solo tribunal, que en nuestro caso, corresponde exclusivamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, quienes de manera privativa y excluyente pueden interpretarla, aplicarla y declarar si su contenido ha sido vulnerado con la emisión de cualquier instrumento jurídico, incluso, antes que haya sido emitido.

El segundo de ellos, es el conocido **control convencional**, mismo que resulta aplicable al momento en que se aduzca la infracción de normas contenidas en las convenciones internacionales que hayan sido incorporadas al ordenamiento jurídico panameño, mediante ley, en función del mecanismo de ratificación ejercido como país firmante de dichos instrumentos, para incorporar las disposiciones de carácter internacional, al ordenamiento jurídico interno.

Respecto al segundo mecanismo, debemos advertir que en éste se reconoce la existencia **por un lado, de un control concentrado con sede internacional y por el otro, un control difuso con sede nacional**, de manera que el **concentrado**, se ejerce exclusivamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y se puede acceder cuando se hayan agotado las instancias jurisdiccionales dentro del país firmante; en cambio, el **difuso** puede aplicarse por cualquier autoridad de carácter administrativo o judicial dentro del Estado parte, por lo que el control convencional lo ejercita la autoridad competente de decidir, de acuerdo a las atribuciones inherentes al cargo, en los casos que incidan o guarden relación a una reclamación sobre derechos humanos.

Para lograr una mayor aproximación al tema indicado, podemos precisar que en la formación del control de la convencionalidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a través de sus dictámenes, **ha reconocido un papel protagónico de las autoridades administrativas y jurisdiccionales al asignarles la competencia para hacer efectiva la aplicación de la Convención Americana**, y que el Estado parte no se vea sometido ante la instancia del referido Tribunal

Internacional, como posible infractor de un derecho humano regulado en la Convención, por lo tanto, **la interacción entre el control constitucional y el control convencional de los derechos humanos resulta ineludible**, y es por ello que, ante los Organismos y Tribunales Internacionales se habla de una **tutela multinivel** al referirse a los derechos de toda persona.

De manera que bajo la tesitura del control de la convencionalidad, nos permitimos citar al autor costarricense Haideer Miranda Bonilla, quien indica lo siguiente:

**“Los criterios imperativos desarrollados en la jurisprudencia interamericana y que conceden un dinamismo a la Convención Americana como un instrumento vivo, son vinculantes para el juez nacional con independencia que su Estado haya sido condenado,** solo es necesario que hayan aceptado la jurisdicción contenciosa interamericana. Ello supone que las autoridades judiciales internas deben conocer la jurisprudencia de la Corte IDH, a fin de **garantizar que la jurisdicción nacional ajuste los criterios interpretativos de la legislación nacional a los criterios de una jurisdicción externa.** Lo anterior presupone un gran esfuerzo en la capacitación de las autoridades nacionales, con relación a la normativa y jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano y particularmente de la Corte IDH.” (MIRANDA BONILLA, Haideer. **Diálogo Judicial Interamericano entre Constitucionalidad y Convencionalidad.** Ediciones Nueva Jurídica. Primera Edición, 2016. pág. 224) (Lo resaltado es de este Despacho).

Con relación al criterio del autor costarricense previamente citado, podemos también indicar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al decidir el caso **Almonacid Arellano y otros vs Chile**, enfatizó que aunque los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley, y por ende obligados a aplicar las normas vigentes en el ordenamiento jurídico interno; lo cierto es que cuando sus países aprueban y ratifican convenciones internacionales en materia de derechos humanos, éstos están obligados a acatarla ejerciendo el control convencional correspondiente.

Al analizar el contenido del **artículo 1** de la Convención Americana de Derechos Humanos, este Despacho estima que en efecto se incurrió en su vulneración, debido al incumplimiento del Estado parte, representado a través de la Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral, de reconocer los derechos y las libertades consagradas en el tratado y limitar el pleno goce de un derecho humano por razón de su sexo o como ya lo ha señalado la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, de otra condición social.



En este contexto, resulta atinado citar la parte medular de la decisión emitida en el caso Atala Riffo y niñas vs Chile, con relación al artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puntualmente en su primer numeral. Veamos:

**“91. Teniendo en cuenta las obligaciones generales de respeto y garantía establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana, los criterios de interpretación fijados en el artículo 29 de dicha Convención, lo estipulado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, las Resoluciones de la Asamblea General de la OEA, los estándares establecidos por el Tribunal Europeo y los organismos de Naciones Unidas, la Corte Interamericana deja establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención.**

Por ello **está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona.** En consecuencia, **ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual.”** (Caso Atala Riffo y Niñas vs Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012, pp.34.) (Lo resaltado es de este Despacho).

De la sentencia citada, podemos observar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que la orientación sexual y la identidad de género son dos categorías tuteladas por el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, determinando que existe una evolución de los tiempos y la condición de vida actual, por lo que los jueces interamericanos efectuaron una interpretación más favorable a la persona, acatando el mecanismo de análisis contemplado en el artículo 29 de la referida Convención.

Aunado a lo antes indicado, en el caso concreto de Atala Riffo, la República de Chile fue condenada por la violación al principio de igualdad y de no discriminación sobre la base de la orientación sexual, así como el derecho a la vida privada y familiar, concluyendo que los Estados partes, tienen el deber de establecer las medidas para tutelar todos los derechos.

De manera que el criterio de este Despacho, es que la autoridad acusada vulneró la aplicación, alcance e interpretación de la norma invocada por **Juan Francisco Alonzo González.**

Respecto al contenido del **artículo 11** de la Convención Americana de Derechos Humanos, esta Procuraduría debe indicar como primer aspecto, que la formalización del principio de la dignidad

humana en el campo jurídico y constitucional, encuentra no solo un reconocimiento a nivel nacional, sino también en el plano internacional a través de distintos instrumentos que conforman el derecho internacional de los derechos humanos.

En el contenido de la norma invocada, se observa con toda claridad tres aspectos relevantes que configuran la protección de este derecho humano, tales como el reconocimiento, el respeto y la existencia de leyes ajustables que puedan evitar las vulneraciones de la que ha sido objeto el hoy accionante respecto a su vida y el de su familia, en este sentido su contrayente, de manera que este Despacho es del criterio que la entidad acusada vulneró el contenido de la norma y evitó un análisis convencional que pudiera garantizar la protección de la honra y la dignidad de **Juan Francisco Alonzo González**.

Al respecto, nos permitimos citar el criterio del autor Luis Roberto Barroso sobre este fundamental derecho humano. Veamos:

**“La dignidad humana es un valor fundamental** que informa el contenido de diversas normas escritas, al tiempo **que condiciona la interpretación constitucional como un todo, principalmente cuando los derechos fundamentales están involucrados.**” (BARROSO, Luis Roberto. La dignidad de la persona humana en el derecho constitucional contemporáneo. Universidad Externado de Colombia. Colombia, 2014, p.105) (La negrita es de este Despacho).

En ese sentido, la dignidad debe referirse a la persona humana en concreto, y no a la que debería ser, según los puntos de vista religiosos, filosóficos o ideológicos, pues este derecho implica que la identidad específica de cada individuo venga considerada y preservada como un bien mismo, independiente de las condiciones personales y sociales, de las actitudes o defectos del sujeto, es decir, que a cualquiera se le respete su derecho a la individualidad.

En atención al principio establecido en el **artículo 17** de la Convención Americana de Derechos Humanos, consideramos que en efecto ocurrió una vulneración a su contenido, pues la autoridad demandada no reconoció el derecho a la familia cuando decidió no inscribir el matrimonio de dos personas del mismo sexo, negando el registro de dicho acto jurídico con el que precisamente se otorgaría el ejercicio de los derechos correspondientes como pareja.



La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, advierte que el concepto de familia no se puede reducir únicamente al matrimonio de un hombre y una mujer, pues también se construye de los lazos familiares entre los hijos y sus padres, independientemente que prevalezca la unión de la pareja. De igual modo ocurre con las personas del mismo sexo que deciden formalizar sus uniones a través del matrimonio; sin embargo, al encontrarse con la prohibición legal para celebrar el acto, así como para formalizar la inscripción del mismo, la República de Panamá, vulnera las disposiciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos.

En ese mismo orden de ideas, al analizar el contenido del **artículo 24** de la Convención Americana de Derechos Humanos, esta Procuraduría debe enfatizar que la Dirección Nacional del Registro Civil también infringe el principio consagrado en la norma invocada, pues al observar que la denegación de la inscripción del matrimonio de **Juan Francisco Alonzo González** restringiría el ejercicio de sus derechos como persona, haciendo de él una distinción consagrada en la ley nacional, correspondía inaplicar la disposición discriminatoria que desprotegía al administrado, de conformidad con el mandato convencional.

En este orden, consideramos oportuno citar la parte medular de la decisión vertida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Duque vs Colombia, respecto al artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Veamos:

“97. Como fuera mencionado, para el mes de abril de 2002, **la normatividad colombiana vigente negaba a las parejas del mismo sexo un reconocimiento legal de la pensión de sobreviviente**, lo cual sería constitutivo de **una violación del derecho a la igualdad ante la ley contenido en el artículo 24 de la Convención**.

...

111. El Comité de Derechos Humanos ha resuelto que **la distinción entre las parejas del mismo sexo** que son excluidas del derecho a la pensión, y las parejas de hecho compuestas por personas de distintos sexos que sí reciben el beneficio de la pensión, **no es razonable ni objetiva y no existen factores que justifiquen la existencia de la distinción**, por lo que constituyen una discriminación con base en la orientación sexual de las personas.” (**Caso Ángel Alberto Duque vs Colombia**. Sentencia de 26 de febrero de 2016, ps.30 y 33) (La negrita es de esta Procuraduría).

De esta manera, podemos indicar que los reclamos de las personas del mismo sexo para el reconocimiento de sus derechos, deja en evidencia que el Estado no ha garantizado la igualdad ante la ley, ejerciendo una abierta distinción con el resto de las demás personas.

Por ende, los principios de derecho internacional relativos a la buena fe y el efecto útil que a su vez involucra el principio *pacta sun servanda* (lo pactado obliga), constituyen los principales fundamentos, para que los tratados internacionales sean cumplidos por parte de los Estados, quienes de forma voluntaria, limitaron parte de su soberanía para formar parte de un sistema internacional de protección. Ese fundamento se ve reforzado en el ámbito nacional en aquellos ordenamientos que le conceden un valor supranacional y constitucional a la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocido como el Pacto de San José, del cual la República de Panamá es parte, al haberlo aprobado y ratificado.

Dicho de otra manera, la jurisdicción interamericana, a través de la figura del control de convencionalidad le ha impuesto al juez nacional una serie de obligaciones: a) la realización de un control de convencionalidad *ex officio*; b) la interpretación del derecho nacional de conformidad con la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; c) la ejecución de las sentencias de la Corte de San José cuando ha sido condenado su Estado.

En otro orden de ideas, esta Procuraduría observa que la entidad acusada cita el criterio vertido por este Despacho mediante la Consulta C-86-16 de 18 de septiembre de 2016, en la que nos referimos al principio de estricta legalidad dando respuesta al consejo jurídico que ésta requirió, sobre la solicitud de inscripción de un matrimonio celebrado entre menores de edad cuando ya se encontraba vigente la norma del Código de la Familia que expresamente prohibía la validez de este tipo de vínculo jurídico, hasta tanto hubieren cumplido los dieciocho (18) años de edad (Cfr. foja 200-201 del expediente judicial).

La situación jurídica de los niños, respecto a la prohibición para contraer matrimonio, guarda estricta relación, precisamente, con el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño celebrada en las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, siendo ésta suscrita por Panamá el



26 de enero de 1990, y ratificada a través de la Ley No.15 de 6 de noviembre de 1990, publicada en la Gaceta Oficial No. 21,667 de 16 de noviembre de 1990.

De manera que, al ser incluida al ordenamiento jurídico patrio, lo correcto era eliminar de la ley especial la posibilidad que los menores celebraran matrimonios, en la mayoría de las veces, con personas mayores de edad, pues en definitiva, si prevalecía este contenido proveniente del Código Civil en los orígenes del Código de la Familia, la República de Panamá continuaría vulnerando sus derechos, de manera que no resulta pertinente traer al proceso en estudio, un criterio que cumple con estándares internacionales en materia de derechos humanos, ya que sin lugar a dudas, al prohibirle el matrimonio a las personas menores de dieciocho (18) años de edad, se está respetando su niñez y su voluntad; sin embargo, al impedir la celebración del matrimonio a personas mayores de edad del mismo sexo, se está limitando la posibilidad que éstos, siendo adultos, puedan ejercer el pleno goce de sus derechos, y de ejercitar su voluntad, que es el principal presupuesto para la realización de este tipo de actos.

Con base al razonamiento que hemos realizado en las líneas precedentes, podemos concluir que cuando nos encontremos ante una situación que implique la vulneración de los derechos humanos, no podemos limitar nuestro análisis a la aplicación literal de las normas nacionales, o incluso, al principio de estricta legalidad, pues por el contrario, lo correcto es consultar las Convenciones Internacionales que la República de Panamá ha suscrito y ratificado, ya que dichos instrumentos también son parte del ordenamiento jurídico panameño, teniendo preferencia sobre las normas internas, si en estas llegara a observarse alguna vulneración a las libertades de las personas, pues debe elegirse la alternativa más favorable para la tutela estos derechos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al decidir sobre el caso Duque vs Colombia, efectuó una interesante aclaración sobre el principio de complementariedad y la responsabilidad del Estado parte, como garante de los derechos humanos de las personas. Veamos:

“128. Asimismo, este Tribunal señaló que **la responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de reconocer, en su caso, una violación de un derecho y reparar el daño ocasionado por sus propios medios.** Lo anterior se asienta en el **principio de complementariedad**, que informa transversalmente el

Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual es, tal como lo expresa el Preámbulo de la misma Convención Americana, 'coadyuvante o complementario de la [protección] que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos'. De tal manera, **el Estado 'es el principal garante de los derechos humanos de las personas**, de manera que, **si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos**, lo cual deriva del carácter subsidiario que revise el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos'. El referido carácter complementario de la jurisdicción internacional significa que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa." (Caso Ángel Alberto Duque vs Colombia. Sentencia de 26 de febrero de 2016. P.27) (Lo resaltado es de este Despacho).

En ese sentido, si al llevar a cabo el control de convencionalidad, una autoridad determina, acredita o establece, que se produce o existe una contradicción, infracción, desconocimiento o menoscabo de un derecho humano reconocido en la Convención, lo que procede, a partir de ahí, es dejar de aplicar la norma del derecho interno en cuestión, de manera que se haga prevalecer la Convención y, con ello, el derecho humano vulnerado.

Cabe agregar, que los derechos humanos poseen una particularidad esencial: **se reconocen a todas las personas por el solo hecho de serlo**, pues estas protecciones tienen su sustento en la dignidad de todo ser humano.

## 5.2. Evolución del Control de la Convencionalidad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su primer pronunciamiento sobre la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos y la reserva de los Estados parte frente a sus ordenamientos jurídicos internos, **aclaró que dicho instrumento no era un simple tratado internacional**, advirtiendo lo siguiente, cito:

"Los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, **no son tratados multilaterales de tipo tradicional**, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes.



**Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos**, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes.

**Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones**, no en relación con otros Estados, sino **hacia los individuos bajo su jurisdicción.**" (CIDH. Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Serie-A, No.2, párrafo 29) (La negrita es de esta Procuraduría).

Del criterio citado, podemos concluir que, si bien los jueces y tribunales colegiados están sujetos al imperio de la ley y por ello están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, lo cierto es que, debido a la ratificación ejercida sobre un tratado internacional en materia de derechos humanos éstos **deben ejercer un control de la convencionalidad** entre las normas jurídicas internas aplicables al caso concreto y la Convención Americana de Derechos Humanos, así como todos los demás instrumentos internacionales suscritos de manera puntual sobre derechos específicos de las personas, y en ese sentido, no puede tener en cuenta solamente el texto del tratado, sino también su interpretación, que en este caso, corresponde a las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así pues, los jueces de los Estados partes la Convención Americana de Derechos Humanos están sometidos a ella, quedando obligados a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados ante la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin. De esta manera, podemos destacar que las precisiones en la aplicación del control de la convencionalidad en sede nacional, desarrollado y reiterado en los últimos años por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la atenta sensibilidad de la academia a través de un número significativo de estudios, reflejan el gran desafío que tiene el juez nacional en América Latina.

En definitiva, el control convencional se perfila como una herramienta sumamente eficaz para el respeto, la garantía y la efectividad de los derechos descritos en la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocido como el "Pacto de San José", al ser un instrumento de sumo interés para construir un ordenamiento común interamericano en materia de derechos personales y

constitucionales, permitiendo sin lugar a dudas, un sensible mejoramiento del nivel de tutela de los derechos fundamentales en nuestra región.

De conformidad con lo expuesto, consideramos pertinente hacer mención de algunos fallos emblemáticos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se demuestra la evolución del control de la convencionalidad, y en los que lamentablemente, los Estados partes han sido condenados por haber vulnerado las garantías y derechos de las personas que fueron afectadas por las decisiones internas adoptadas por los países posteriormente demandados.

Mediante el voto razonado del Juez Sergio García Ramírez, en la Sentencia de 25 de noviembre de 2003, en el caso **Myrna Mack Chang vs Guatemala**, se mencionó por primera vez el control de convencionalidad, luego de condenar a la República de Guatemala por la responsabilidad internacional del asesinato de la prenombrada por parte de los agentes militares, así como la falta de investigación y sanción de todos los responsables (Cfr. Ficha Técnica 287, colocada en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Por medio de la Sentencia de 7 de diciembre de 2004, al decidir sobre el **caso Tibi vs Ecuador**, la Corte condenó a la República de Ecuador como responsable internacional de la privación de la libertad, de Daniel David Tibi, por considerarla ilegal y arbitraria, y determinó que la tarea de los jueces transnacionales se asemeja a la de los Tribunales Constitucionales, debido a la tarea que deben realizar al inspeccionar los actos impugnados, disposiciones de alcance general a la luz de las reglas vigentes y valores de las leyes fundamentales (Cfr. Ficha Técnica 239, colocada en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

En ese sentido, a través de la Sentencia de 15 de septiembre de 2005, la Corte al decidir sobre el **caso Raxcacó Reyes vs Guatemala**, y llevar a cabo el control entre la Convención y el Código Penal guatemalteco, consideró que éste último infringía los postulados de la primera, por lo que dispuso que el Estado parte, debería modificar la norma punitiva, con relación a la pena de muerte, y hasta entonces, debía abstenerse de aplicar dicha sanción fatal, que atenta y vulnera el derecho a la vida, razón por la que se condenó a la República de Guatemala por la muerte de



Ronald Ernesto Raxcacó Reyes, como responsable internacional (Cfr. Ficha Técnica 309, colocada en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Continuando con la cronología de los dictámenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia de 1 de febrero de 2006 por la cual se resuelve el **caso López Álvarez vs Honduras**, se condenó al Estado parte por la detención ilegal y arbitraria de Alfredo López Álvarez, así como también por las condiciones de su detención y la falta de un debido proceso para cuestionar tal situación, determinando que se había incurrido en una vulneración al derecho a la integridad personal, garantías judiciales y procesales, igualdad, libertad de asociación, libertad de pensamiento y expresión, libertad personal y protección judicial (Cfr. Ficha Técnica 322, colocada en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

En ese mismo año, por medio de la Sentencia de 26 de septiembre de 2006, en la que resolvió el **caso Almonacid Arellano y otros vs Chile**, se explicó el control de la convencionalidad de manera detallada, refiriéndose a los delitos de lesa humanidad y como los jueces como aparato del Estado deben someterse al contenido de la convención ratificadas en materia de derechos humanos, de manera que el poder judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado sino también su interpretación, por lo que condenó a la República de Chile por la falta de investigación y sanción de los responsable de la ejecución extrajudicial de Luis Alfredo Almonacid Arrellano, así como la falta de reparación adecuada para sus familiares (Cfr. Ficha Técnica 335, colocada en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

A través de la Sentencia de 25 de noviembre de 2006, se resolvió el **caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs Perú**, determinando la dimensión constitucional y la dimensión supranacional del derecho, haciendo énfasis en la necesidad del agotamiento de los recursos efectivos del derecho interno, pero aclarando la obligación *ex officio* de analizar la armonía entre el derecho nacional y el internacional al momento de decidir, y ante la ausencia en la aplicación de este mecanismos de control, se condenó a la República de Perú, al pago de una cantidad de dinero a favor de cada una de las 257 víctimas por concepto de daño inmaterial, declarado como responsable internacional del despido de los trabajadores y la ausencia

de un debido proceso para cuestionar dicha decisión (Cfr. Ficha Técnica 192, colocada en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

De igual manera, en la Sentencia de 20 de noviembre de 2007, por la cual se decidió el **caso Boyce y otros vs Barbados**, se observó que en la jurisdicción interna se había hecho un análisis puramente constitucional de la cuestión litigiosa sin tener en cuenta las obligaciones del Estado conforme al Pacto de San José, por lo que consideraron una vulneración a la aplicación de los Tratados ratificados por el Estado Parte, de manera que fue condenado por la interposición de la pena de muerte en perjuicio de Lennox Ricardo Boyce, Jeffrey Joseph, Frederick Benjamin Atkin y Michael McDonald Huggin, vulnerando abiertamente el derecho a la vida (Cfr. Ficha Técnica 264, colocada en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Por su parte, en el **caso Heliodoro Portugal vs Panamá**, se dictó la Sentencia de 12 de agosto de 2008, respecto a la desaparición forzada de personas, citando el control de convencionalidad, condenando a una suma de dinero en beneficio de los familiares del prenombrado, y ordenando al Estado parte a adecuar sus normas internas, para cumplir con las disposiciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (Cfr. Ficha Técnica 307, colocada en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Adicionalmente, reiteramos el contenido de los pronunciamos citados en líneas anteriores al momento de explicar nuestro concepto respecto a las normas invocadas, específicamente en el **caso Atala Riffo y Niñas vs Chile**, por medio de la Sentencia de 24 de febrero de 2012, y el **caso Ángel Alberto Duque vs Colombia**, decidido por medio de la Sentencia de 26 de febrero de 2016, en los cuales abiertamente se desarrollan los aspectos más relevantes relacionados a la discriminación, igualdad, derecho a la familia y otros derechos vulnerados de las personas del mismo sexo, incurridos por los Estados partes.

Así mismo, nos permitimos hacer referencia a la **Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017**, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en respuesta a la consulta formulada por la República de Costa Rica, respecto a los derechos de las parejas del mismo sexo, específicamente sobre el reconocimiento legal para contraer matrimonio, la potestad de



poder cambiar el sexo, y la posibilidad de registrar sus nuevos datos en la entidad encargada de los registros civiles de cada país, pues al ser el criterio más reciente vertido por este Tribunal internacional, resulta de gran relevancia.

En ese sentido, reiteró el criterio desarrollado en sus fallos anteriores (*Atala Riffo y niñas vs Chile* (2012) y *Duque vs Colombia* (2016)), al destacar que la Convención Americana de los Derechos Humanos no protege un determinado modelo de familia, pues advierte que ésta no será exclusivamente la integrada por parejas heterosexuales, ya que el vínculo familiar también se puede derivar de la relación que existe entre una pareja del mismo sexo.

**Esta Opinión Consultiva establece que para garantizar los derechos de las parejas del mismo sexo, no se necesita crear nuevas figuras jurídicas, por lo que señala que si una institución produce los mismos efectos y habilita iguales derechos que el matrimonio, denominarla con otro nombre, carece de sentido, pues en efecto no es admisible la existencia de dos clases de uniones solemnes para consolidar jurídicamente la comunidad de convivencia heterosexual y homosexual, ya que tal distinción implica precisamente una discriminación.**

Con base al pronunciamientos que hemos expuesto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y una vez analizado el fondo de la pretensión formulada mediante la demanda contencioso administrativa de protección de derechos humanos, para que se declare nula por ilegal y violatoria de derechos humanos, la Resolución 237 DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral**, promovida por la firma de abogados Morgan & Morgan Legal, esta Despacho advierte las siguientes consideraciones, en torno al mecanismo de protección de derechos humanos invocado.

En nuestro país, quedó establecido como mecanismo procesal de garantía de los convenios internacionales de derechos humanos, el denominado recurso contencioso administrativo de protección de derechos humanos, introducido en el año 1991, a través del Código Judicial, específicamente en el actual artículo 97 (numeral 15), que corresponde a los procesos cuya competencia es atribuida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. De manera que el

máximo Tribunal en materia contencioso administrativa, puede anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos se violen los derechos humanos, previstos en las leyes de la República de Panamá, así como los aprobados en convenios internacionales.

Lo anterior, nos permite aclarar, **que no le asiste la razón a la Dirección Nacional de Registro Civil**, al manifestar que la única autoridad competente para dirimir los conflictos de carácter convencional, es el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, pues la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya ha interpretado que la adecuación de los preceptos locales, representa la adopción de medidas desde dos aristas; la primera, comprende la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio; y la segunda, la explicación de normas y el derecho de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías, posición asumida en jurisprudencia previa.

Cabe agregar, además, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus recientes fallos, los cuales han sido citados por este Despacho, ha venido sosteniendo la obligación que tienen los funcionarios, en este caso los panameños, de aplicar el control de la convencionalidad *ex officio* (de oficio) con base a la integración del derecho internacional de los derechos humanos a la Constitución Política y en cumplimiento de las obligaciones del Estado panameño, derivadas del derecho internacional.

En este contexto, resulta pertinente citar la parte medular del criterio de la Sala Tercera, contenido en la Sentencia de quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018), al revolver una acción contencioso administrativa de protección de derechos humanos. Veamos:

“...debemos concluir que en el caso que nos ocupa, **la autoridad demandada no adoptó las medidas tendientes a garantizar la protección de los derechos humanos que se asistía a las comunidades indígenas demandantes**, específicamente los que se refieren a su derecho sobre las tierras colectivas, **por lo que ha ocurrido violación del ordenamiento jurídico nacional, así como los derechos reconocidos internacionalmente a las comunidades indígenas**, contenidos en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Panamá, mediante la Ley 15 de 28 de octubre de



1977, publicada en Gaceta Oficial 18,468 de 30 de noviembre de 1977; los artículos 11 y 13 del Convenio 107 de la Organización Internacional de Trabajo, relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Tribuales y Semitribuales en los países independientemente de la Organización de Trabajos, ratificados en Panamá, por el Decreto de Gabinete 53 de 26 de febrero de 1971, publicado en Gaceta Oficial 16812 de 17 marzo de 1971 y el artículo 74 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General del Ambiente; **en consecuencia lo que procede es declarar que es nula, por ilegal la resolución impugnada, así como sus actos confirmatorios.**" (Lo resaltado es de este Despacho).

En consecuencia, somos del criterio que la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral, está en la obligación de ejercer el control de convencionalidad, en cada uno de los actos administrativos y jurisdiccionales que emita, sobre todo cuando se observe una contraposición entre la norma convencional y la interna. En todo caso, cuando la entidad acusada consideró que no era competente para aplicar el control de convencionalidad y, existiendo la duda sobre la convencionalidad de una norma a aplicar, lo que procedía, era elevar una consulta de convencionalidad respectiva ante la Sala Tercera, como competente para decidir sobre las acciones de protección de derechos humanos, para que sea ésta la que entre a determinar si se produce o no dicha controversia con la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En ese sentido, resulta pertinente reiterar que la jurisdicción contencioso administrativa tiene competencia sobre todos aquellos actos jurídicos emitidos en ejercicio de una función administrativa, y que a juicio de este Despacho, la Sala Tercera, al ejercer un control de legalidad, debe pretender circunscribir un acto administrativo dentro del estricto margen legal, y por su parte, al ejercer un control de convencionalidad, sobre la base de la prevalencia de los estándares interamericanos, deberá darse por medio de la supresión de normas o prácticas internas que la contraríen, y restablecer o reparar el derecho violado cuando los actos administrativos demandados vulneren derechos humanos previstos en las convenciones internacionales.

**Visto lo anterior, esta Procuraduría está limitada a actuar en interés de la ley, lo que debe traducirse que el concepto que se emita, y toda gestión procesal que se realiza, estará enfocada en defender toda clase de derechos, y en los casos en que hayan sido vulnerados, deberá solicitar a la Sala Tercera, que acceda a las pretensiones de los actores.**

Ahora bien, y en el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, a juicio de este Despacho, el debate giró en torno a la aplicación del Control de la Convencionalidad que debió ejercer la Dirección Nacional de Registro Civil, al emitir el acto demandado, por medio del cual se negó la inscripción del matrimonio ocurrido en el exterior, entre **Juan Francisco Alonzo González**, de nacionalidad panameña y Juan David Parra Duque, de nacionalidad extranjera, ambos del mismo sexo.

De manera que, ante su incompatibilidad con la doctrina jurisprudencial interamericana; es decir, con los parámetros convencionales expresados por la Corte Interamericana tanto en su competencia contenciosa como consultiva, y que advierte que las autoridades nacionales deberán ejercer la tarea de confrontación de su normativa interna con el parámetro convencional, solicitamos respetuosamente a la Sala Tercera, que la misma sea declarada **inconvenional**.

Por último, esta Procuraduría debe indicar que ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se encuentra en trámite una demanda de inconstitucionalidad que aún no ha sido objeto de pronunciamiento judicial y cuya pretensión coincide con el objeto de la acción bajo examen.

Por lo expuesto, la Procuraduría de la Administración, actuando en interés de la ley, solicita, respetuosamente, a los Honorables Magistrados que conforman la Sala Tercera, se sirvan declarar que **ES INCONVENIONAL**, la Resolución 237 DNRC/DPE de veinticuatro (24) de julio de 2019, emitida por la Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 349042021