

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número** 575

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 29 de julio de 2011

**Proceso de  
inconstitucionalidad.**

El licenciado Carlos Manuel Lee Vásquez, actuando en nombre y representación de **Mariela Mireya Moya Vallejo y otros**, interpone acción de inconstitucionalidad, en contra de la frase "deberá ordenar" contenida en los artículos 1, 2 y 3 de la ley 35 de 2 de agosto de 2010.

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte  
Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción descrita en el margen superior.

**I. Normas acusadas de inconstitucionales.**

El licenciado Carlos Manuel Lee Vásquez, actuando en representación de Mariela Mireya Moya Vallejos y otros, ha promovido acción de inconstitucionalidad en contra de la frase "deberá ordenar" que, según él, está contenida en los artículos 1, 2 y 3 de la ley 35 de 2 de agosto de 2010, que autoriza la inclusión de información relativa a las personas con discapacidad o con enfermedades degenerativas y crónicas

en la cédula de identidad personal y en la licencia de conducir.

Para una mejor comprensión del tema objeto de este análisis constitucional, procedemos a citar el contenido de dichas normas, así:

**“Artículo 1.** El Tribunal Electoral al expedir la cédula de identidad personal a las personas con discapacidad o con enfermedades degenerativas y crónicas deberá ordenar que en ésta se indique la discapacidad o el padecimiento, así como el tipo de sangre y las alergias que sufran.”

**“Artículo 2.** La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre al expedir la licencia de conducir a las personas con discapacidad o con enfermedades degenerativas y crónicas deberá ordenar que en ésta se indique la discapacidad o el padecimiento, así como el tipo de sangre y las alergias que sufran.”

**“Artículo 3.** Los beneficiarios de esta Ley deberán comprobar su discapacidad o enfermedad con el respectivo certificado de la junta médica interdisciplinaria constituida por tres miembros.”

Este Despacho observa que el apoderado judicial de los accionantes ha incurrido en un error al manifestar que la frase “deberá ordenar”, acusada de inconstitucional en el proceso bajo examen, está incluida en los artículos 1, 2 y 3 de la ley 35 de 2 de agosto de 2010, ya que la misma está contenida únicamente en los dos primeros. Por consiguiente, la valoración constitucional que se formule al respecto debe limitarse a dichas normas (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

**A.** El apoderado judicial de la parte accionante aduce infringido el artículo 17 de la Constitución Política de la República, el cual señala que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que 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 (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

**B.** También, aduce infringido el artículo 19 del Estatuto Fundamental que dispone que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

**C.** En igual sentido, señala la violación del artículo 20 de la Carta Política, norma que dispone que los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero que ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. En adición, señala que la Ley o las autoridades, según las circunstancias, podrán tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

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

De acuerdo con el contenido de las disposiciones en las que aparece inserta la frase acusada, tanto el Tribunal Electoral como la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre al expedir, de manera respectiva, la cédula de identidad personal y la licencia de conducir a las personas con discapacidad o a aquellas que padezcan enfermedades degenerativas y crónicas, “deberán ordenar” que en estos documentos se indique cuáles son las discapacidades, los padecimientos, el tipo de sangre y las alergias que sufran.

Al respecto, los recurrentes sostienen que los tratados sobre los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario forman parte del bloque de constitucionalidad, razón por la que estiman que las normas que se dicen infringidas deben analizarse desde la perspectiva de la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” y su Protocolo Facultativo, ya que estos instrumentos jurídicos regulan lo relativo a la privacidad de la información concerniente al estado de salud de estas personas, de manera que, a su juicio, al recurrirse al uso de la frase “deberá ordenar”, en los artículos 1, 2 y 3 de la ley 35 de 2010, las autoridades de la República infringen lo dispuesto en los artículos 4, 5, 12 y 22 de esa convención (Cfr. fojas 6 a 11 del expediente judicial).

Tal como puede observar esta Procuraduría, al formular estos argumentos los recurrentes dan por sentado que esta Convención forma parte del conjunto normativo que integra el denominado bloque de la constitucionalidad panameña, lo cual

vendría a constituir un requisito indispensable para la viabilidad de la acción propuesta.

De acuerdo con el criterio expuesto por el autor Edgardo Molino Mola, en su obra la Jurisdicción Constitucional en Panamá en un estudio comparado, el bloque de la constitucionalidad panameña está constituido por el siguiente conjunto normativo, que obedece fundamentalmente a un proceso integrador llevado a efecto por ese Alto Tribunal de Justicia a través de distintas sentencias en materia de constitucionalidad.

1. Las normas constitucionales vigentes;
2. La doctrina constitucional expresada en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia;
3. Algunos convenios internacionales ratificados por Panamá;
4. La costumbre constitucional;
5. Las normas de la Constitución derogada de 1946 con respecto a actos expedidos y que surtieron efectos durante la vigencia de ese Estatuto Fundamental;
6. La ley orgánica de la Asamblea Nacional en lo que se refiere a los trámites que deben surtirse en la formación de la Ley; y
7. El Estatuto de Retorno Inmediato a la plenitud del orden constitucional (Cfr. MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un estudio de Derecho Comparado, 4ª ed., Editorial Universal Books, 2007, Panamá, págs. 369 y 370) (Lo resaltado es nuestro).

De este conjunto normativo, debemos destacar para los fines del presente análisis, la doctrina constitucional, la cual es el producto de las sentencias emitida por la Corte Suprema de Justicia y, de manera especial, por el Pleno de ese Tribunal Colegiado.

En su sentencia de 3 de diciembre de 2008, esa Alta Corporación de Justicia ha establecido cuáles son los convenios internacionales que forman parte del bloque de la constitucionalidad:

"Los Convenios Internacionales para que tengan rango constitucional deben ser ratificados e incorporados al bloque de la Constitucionalidad por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. El Convenio No. 87 no forma parte del bloque de la constitucionalidad, por lo tanto las frases 'que serán no menos de dos, ni más de cinco' y la palabra 'un' contenidas en el numeral 3 del artículo 427 del Código de Trabajo, no pueden ser acusadas como inconstitucionales por violar una norma que, si bien está contenida en un convenio internacional que la República de Panamá se obliga a respetar y cumplir, no tiene jerarquía constitucional y no forma parte del bloque de constitucionalidad. Estas normas internacionales una vez integradas a nuestro derecho positivo a través de los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento jurídico, adquieren jerarquía igual a la de una ley formal que no poseen rango constitucional." (Lo destacado es de este Despacho).

En ese mismo sentido, se pronunció en su sentencia de 13 de septiembre de 1996, en la que señala lo que a seguidas se copia:

"... la Corte ha sostenido que las normas de derecho internacional formalmente sólo tienen valor de ley, pues carecen de jerarquía

constitucional y que sólo excepcionalmente pueden algunas normas de derecho internacional integrar el denominado bloque de constitucionalidad. En este sentido la doctrina señala que 'las normas de derecho internacional, como regla general, no tienen jerarquía constitucional en Panamá. Excepcionalmente, ciertas normas de derecho internacional, ratificadas por Panamá, pueden tener jerarquía constitucional si consagran derechos fundamentales que son esenciales para el Estado de Derecho, pero esto, por ahora, solo concierne al debido proceso legal.' (HOYOS, Arturo. La interpretación Constitucional. Editorial Temis, S. A. Santa Fe de Bogotá - Colombia. 1993. página 106.)..." (La subraya es de esta Procuraduría).

Al aplicar a la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa el criterio que recogen las sentencias reproducidas, esta Procuraduría puede concluir que la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", lo mismo que su Protocolo Facultativo, no forman parte de los convenios que integran el bloque de constitucionalidad, sobre todo cuando no han sido reconocidos así por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia; no contienen normas dirigidas a garantizar el debido proceso legal; y han sido incorporadas a nuestro ordenamiento positivo por medio de una ley, otorgándosele así una jerarquía inferior a la de las normas que integran el Texto Fundamental.

De acuerdo con lo que hemos venido apuntando en líneas anteriores, a la luz de las sentencias citadas, que constituyen parte de nuestra doctrina constitucional, y por ende, del bloque de constitucionalidad, no es posible analizar la alegada infracción de los artículos 17, 19 y 20

del Texto Fundamental desde la perspectiva de la "Convención sobre los Derecho de las Personas con Discapacidad" y su Protocolo Facultativo, puesto que los artículos 1 y 2 de la ley 35 de 2010, en los cuales aparece inserta la frase "deberá ordenar", que se acusa de inconstitucional, ostentan junto con dicho convenio el mismo rango legal.

En virtud de las consideraciones antes expresadas, la Procuraduría de la Administración solicita a ese Tribunal que se sirva declarar NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad propuesta por el licenciado Carlos Manuel Lee Vásquez, actuando en nombre y representación de Mariela Mireya Moya Vallejo y otros, en contra de la frase "deberá ordenar" incluida en los artículos 1 y 2 de la ley 35 de 2 de agosto de 2010.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 533-11-I