

## TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LOS DERECHOS SOCIALES EN PANAMÁ

Brenda Elizabeth Vega Atencio<sup>1</sup>

### RESUMEN

La situación panameña que se plantea en el presente artículo puede ser muy similar a la que atraviesan algunos países latinoamericanos que no cuentan con una tutela judicial efectiva de sus derechos sociales. Desde una perspectiva crítica, se caracteriza la tutela de los derechos sociales en la Constitución panameña, para describir luego los recursos constitucionales de protección de derechos difusos con que cuenta su ordenamiento jurídico. Posteriormente, se fundamenta la importancia de implementar acciones constitucionales como el amparo, que atiendan a la tutela de derechos colectivos como los derechos sociales. Para ello es necesario definir criterios que establezcan los estándares mínimos y máximos que deben atender los derechos sociales, y no dejar a la discrecionalidad del poder ejecutivo y/o legislativo los mecanismos de protección. En este sentido, se plantea el criterio de conexidad como alternativa aplicable a la labor de interpretación constitucional que está llamada a ejercer la Corte Suprema de Justicia en pleno, como tribunal constitucional. Esto, con la finalidad de tutelar los derechos sociales vulnerados de forma conexa con derechos fundamentales que, por dicha vulneración, se vean también afectados. La anterior propuesta significaría un gran avance para Panamá, puesto que la parte dogmática de su Constitución Política mantiene, en el Título III, la connotación de que los derechos sociales se supeditan a los derechos fundamentales, con lo que se conciben aquellos como no justiciables. La adopción del principio de proporcionalidad es necesaria para disuadir la discrecionalidad legislativa, en cuanto a la atención prioritaria o no de un derecho social ante otro que se considere más urgente. Desde el punto de vista fáctico, se plantea la necesidad de flexibilizar el alcance de la acción de amparo, para que esta responda a una construcción jurisprudencial con miras a ampliar su espectro, de forma colectiva.

**Palabras claves:** derechos sociales; tutela judicial efectiva; conexidad; proporcionalidad; acción de amparo de garantías constitucionales; normas programáticas.

---

<sup>1</sup> Abogada. Especialista en Derecho Procesal de la Universidad Latina de Panamá. Especialista en Derecho de Niñez y Adolescencia de ISAE Universidad. Especialista en Derecho Procesal Civil de la Universidad Latina de Panamá. Postgrado en Formación Pedagógica Diversificada de la Universidad de Panamá. Postgrado en Docencia Superior de la Universidad de Panamá. Docente Universitaria en pregrado y postgrado. Estudiante de Doctorado en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín. Correo electrónico: abogada.brendavega@gmail.com

## **EFFECTIVE JUDICIAL PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS**

### **ABSTRACT**

The Panamanian situation discussed in this paper may be similar to the situation of some Latin American countries that lack effective judicial protection of their social rights. From a critical perspective, in this article the situation of the social rights protected by the Panamanian Constitution is characterized, followed by a description of the constitutional remedies available for the protection of diffuse rights. Subsequently, the importance of implementing constitutional actions, such as “amparo”, to safeguard collective rights, like social rights, is justified. To achieve this, it is necessary to define criteria that establish the minimum and maximum standards that social rights must meet, rather than leaving the mechanisms of protection to the discretion of the executive and/or legislative branches. In this regard, the criterion of connectedness is proposed as an applicable alternative to the task of constitutional interpretation that the Supreme Court of Justice, as the constitutional court, is called upon to perform. This is done with the aim of protecting social rights that have been violated in connection with fundamental rights that are also affected by such violations. The aforementioned proposal would represent a significant advancement for Panama, as currently, the doctrinal part of its Political Constitution maintains, in Title III, the notion that social rights are subordinated to fundamental rights, thus conceiving social rights as non-justiciable. The adoption of the principle of proportionality is necessary to deter legislative discretion in prioritizing one social right over another that may be considered more urgent. From a factual standpoint, there is a need to broaden the scope of the amparo action to respond to a jurisprudential development aimed at expanding the scope of this action collectively.

**Keywords:** social rights; effective judicial protection; connectedness; proportionality; amparo of constitutional guarantees; programmatic norms.

### INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los derechos sociales son un gran desafío para algunos países latinoamericanos, incluyendo a Panamá. El principal reto es lograr su tutela judicial efectiva, hecho que encuentra grandes limitantes en la propia Constitución Política panameña, en la medida en que los derechos sociales prevalecen como normas programáticas que responden a criterios propios de los poderes ejecutivo y legislativo para su ejecución y tutela.

Es indispensable que un Estado democrático atienda las necesidades colectivas de la población a través de los derechos sociales, lo que puede lograrse por medio de la creación de mecanismos procesales que garanticen la tutela judicial efectiva.

La regulación de los derechos sociales mediante ley es un mandato constitucional, pero no siempre es la solución. Es imperativo que existan estándares mínimos y máximos que, de manera categórica, establezcan los criterios que deben atender los poderes ejecutivo y legislativo para la realización prioritaria de los derechos sociales. Estos estándares pueden ser desarrollados jurisprudencialmente, atendiendo al principio de proporcionalidad, con lo que el juez constitucional cumpliría su labor de interpretar la constitución.

Es por ello que el presente trabajo tiene como objetivo caracterizar la situación actual de los derechos sociales que tutela la Constitución panameña. En este sentido, en principio se hará una descripción de los recursos constitucionales con los que cuenta el país para proteger los derechos difusos. Seguidamente, se analizará la aplicación interna de las normas internacionales ratificadas por Panamá en materia de derechos sociales y fundamentales, las cuales son generalmente aplicados a sensibles problemas sociales como los relacionados con la salud y la educación. Posteriormente, se fundamentará la importancia de la implementación de acciones constitucionales como el amparo, que atiende a la tutela de derechos colectivos según el criterio de conexidad y, por último, se examinarán los posibles obstáculos que se presentan en Panamá de cara a la judicialización de los derechos sociales, desarrollando algunas alternativas para superar este desafío.

### 1. METODOLOGÍA

La investigación desarrollada para la producción de este artículo se fundamentó en el método cualitativo, puesto que se analiza el contenido de la norma constitucional panameña y de los instrumentos internacionales ratificados por Panamá en el tema de derechos sociales, contextualizando su aplicación en la salud y educación a través del método descriptivo. Además, se aplica un estudio analítico, al examinar la situación actual de los derechos sociales en Panamá, desde un punto de vista doctrinal, comparado y práctico, que lleva a plantear algunas propuestas para su judicialización.

## **2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS SOCIALES TUTELADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

La Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José” (Organización de Estados Americanos, 1969) fue ratificada por Panamá el 8 de mayo de 1978. Mediante instrumento de fecha de 9 de mayo de 1990 se declara el reconocimiento obligatorio de pleno derecho por parte del gobierno panameño a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todo lo referente a la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Igualmente, Panamá es parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Ley 13 (Asamblea Legislativa de Panamá, 1976). Esta Ley se convirtió en uno de los instrumentos por medio de los cuales el Estado panameño se compromete a ser garante de los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción ni discriminación.

La Constitución Política de la República (Asamblea Nacional Constituyente de Panamá, 1972) tuvo reformas en 1978, 1983, 1994 y, finalmente, en el año 2004. A través de la reforma de 1983 se incorporaron los derechos sociales, y se estableció en el artículo 17 el deber de las autoridades panameñas de asegurar la efectividad de los derechos en mención.

Por consiguiente, la Constitución Política vigente, reformada en 2004 (Asamblea Legislativa de Panamá, Acto Legislativo No. 1, 2004), tutela, en el Título III, los derechos y garantías individuales y sociales, denominándolos derechos sociales: el derecho a la familia (artículo 56), el derecho al trabajo (artículo 64), el derecho a la cultura (artículo 80), el derecho a la educación (artículo 91), el derecho a la salud y a la seguridad social (artículo 109), el derecho a la vivienda (artículo 117), el régimen ecológico (artículo 118) y el régimen agrario (artículo 122).

Ante la poca claridad de los derechos sociales reconocidos en la Constitución Política panameña, debida a lo indeterminados que son sus mandatos, competencias, prohibiciones y permisos, estos derechos se ven constantemente vulnerados. Puesto que esta indeterminación afecta, de manera directa, la tutela de estos derechos, lo que —de forma correlativa— afecta el derecho de igualdad. Es en este sentido en el que surge un gran desafío, teniendo en cuenta las grandes brechas sociales de Panamá, pues estas agravan la dificultad para implementar de manera efectiva y eficiente la tutela de los derechos sociales en esferas sensibles como la salud, la vivienda y la educación, entre otras.

En Panamá, los derechos sociales se traducen en derechos subjetivos que, a su vez, constituyen derechos humanos y legales. Al ser institucionalizados, se crean los correspondientes procedimientos para proteger estos derechos. Sin embargo, es necesario establecer con precisión los conceptos de los derechos sociales que se tutelan a partir de la Constitución de 1983; es por esto que la Corte Suprema de

justicia en pleno, como Tribunal Constitucional, en diferentes fallos, estableció de manera taxativa que el Estado panameño es quien debe garantizarlos.

Lo planteado recae en el hecho de que los derechos sociales desarrollados en la Constitución Política de la República de Panamá se tutelan mediante normas programáticas que no especifican los mecanismos que deben seguirse para su ejecución. Por ejemplo, el artículo 56 establece la protección del derecho a la familia y sostiene que “el Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil” (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004). Por otro lado, el artículo 64 establece que el trabajo, como derecho social, genera la “obligación del Estado de elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa” (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004). Frente al derecho social a la vivienda, tutelado en el artículo 117, se señala que “el Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso” (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004).

A partir de la Constitución Política de 1946, Panamá se acogió a las normas de derecho internacional. Así lo sigue determinando el artículo 4 de la actual constitución que indica que “la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional” (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004); sin embargo, el denominado bloque constitucional encuentra su desarrollo vía jurisprudencial, a partir de la Sentencia del 30 de julio de 1990, desarrollada en la ponencia del magistrado Carlos Lucas López (Corte Suprema de Justicia de Panamá, 1990). Tal como señala Mejía Edward (2019), la Corte Suprema de Justicia de Panamá le ha otorgado jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos que han sido ratificados por la nación panameña, es decir, los ha integrado al bloque de constitucionalidad. Es por esto que dichos derechos son empleados como referente constitucional sobre los diferentes actos que pueden proceder ante la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, el control convencional tiene como fin eliminar de la ordenanza constitucional, con efectos *erga omnes*, las normas que contravengan los tratados de derechos humanos y las disposiciones de la Constitución.

### **2.1. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: su aprobación y aplicación en el sistema de salud y educación en Panamá**

Mediante la Ley 13 (Asamblea Legislativa de Panamá, 1976) se aprobó el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; sin embargo, aún no tenía vigencia el bloque de constitucionalidad, ya que —como se ha indicado— su creación jurisprudencial data de 1990.

Los países que ratifican dicho Pacto, además de manifestar el compromiso que asumen, deben garantizar el ejercicio de todos los derechos allí tutelados. Es decir,

a partir de esta ley, Panamá se compromete a que sus ciudadanos gocen de estos derechos en igualdad. Asimismo, reconoce que estos derechos solo pueden tener limitantes determinados por la ley, siempre que estos sean compatibles con la naturaleza intencional del Pacto o de la Constitución y en aras de un fortalecimiento social democrático (Organización de las Naciones Unidas, 1976).

En el tema de salud, el Pacto establece en el artículo 12 las medidas que deben hacer efectivas los Estados para preservar este derecho; la cuarta indica que se deben crear “condiciones que aseguren a todos [los ciudadanos] asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (Organización de las Naciones Unidas, 1976).

Sin embargo, el sistema de salud en Panamá sostiene una estructura de atención con base en la enfermedad, no en la prevención; existe poca promoción de estilos de vida saludables dirigida a la ciudadanía. La consecuencia de ello es que cada día más personas mueren de enfermedades que pudieron haber sido prevenidas si el enfoque de atención estuviese orientado a la prevención.

El sistema de salud panameño presenta problemas que van desde la carencia de personal humano, pasando por las dificultades de acceso que tiene la población, hasta la falta de insumos y medicinas. Todo esto es causado por la poca o mala organización de las instituciones de salud, la ausencia de infraestructuras adecuadas y equipadas, y la carencia de un sistema financiero y técnico sostenible que apoye en la adecuación, gestión, planificación, previsión y provisión de servicios de salud de forma integral.

Por otro lado, la adquisición de medicamentos se ha convertido en un lujo en Panamá, aun cuando la Constitución Política en su artículo 113 dispone que “[e]l Estado deberá desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país” (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004). La realidad es que actualmente la población no tiene acceso a medicamentos, lo que se convierte en una violación de ese derecho. Esto trae como resultado que la población panameña se vea constantemente en la penosa necesidad de adquirir medicamentos de forma externa, mediante compra directa a farmacias privadas donde los costos son muy elevados, lo que causa afectaciones importantes al ingreso familiar de forma colateral y aumenta las condiciones de pobreza de las personas más vulnerables.

También existe total desigualdad en la forma en la que se distribuyen los recursos humanos dentro del sistema de salud panameño, puesto que hay poblaciones que no pueden acceder a atención médica por parte de especialistas. Esto genera que las personas no puedan recibir atención pronta y oportuna para las enfermedades que se presentan en las diferentes poblaciones rurales del país. Sumado a esto, se debe tener en cuenta que estas poblaciones —por su escaso recurso económico—

no pueden trasladarse a las ciudades, es decir, no logran acceder por ningún medio a su derecho.

En la actualidad se encuentra en vigencia el Decreto Ejecutivo 26 (Ministerio de Salud de Panamá, 2022), el cual desarrolla una reglamentación para la compra —de forma conjunta (entre la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud) o unilateral— tanto de medicamentos como de fármacos, ante una falta de abastecimiento. Este reglamento surgió gracias a la presión ejercida por la población panameña a través de una paralización total del país por medio de protestas y cierres indefinidos de calles, lo que produjo graves pérdidas económicas.

Es importante señalar que, por primera vez en la historia patria y como producto de la presión de la población panameña, se instauró la denominada mesa única de diálogo. Esta mesa contó con la participación de diferentes sectores de la población, como el Sindicato Único de Trabajadores Organizados de la Construcción, la Asociación de Profesores, la Asociación de Médicos, Odontólogos y Profesionales Afines de la Caja de Seguro Social de Panamá, la Alianza por los Derechos del Pueblo, los Indígenas de la Comarca Ngäbe Buglé, los campesinos y el Gobierno Nacional; además, la Iglesia Católica se vinculó a la mesas como mediadora. Estos sectores, en conjunto y a través de un remedio dialógico, pretendían hallar soluciones reales mediante un pliego de peticiones en el que se abordaban ocho temas relacionados con los derechos sociales. Cada uno de estos temas tenía una propuesta base, por ejemplo: para la alimentación se solicitaba la disminución del precio de la canasta básica; para la salud se requería la disminución del costo de los medicamentos y subsanar la falta de abastecimiento; y para la educación se pidió que se asegurara la inversión del 6 % del producto interno bruto en el sistema. En el tema de salud se lograron consensos en cuanto al precio de los medicamentos que regula el ejecutivo, que se comprometió a aplicar una rebaja de un 30 % en el costo de los 170 medicamentos más consumidos en el país. Sin embargo, esta es solo una medida temporal y no una solución definitiva.

Para Prospero (2015), un modelo de salud exitoso debe: 1) promover ciudadanía; 2) promover la equidad, es decir, no debe distinguir entre ricos y pobres; 3) engendrar salud; 4) ser responsable de la salud de los ciudadanos; 5) engendrar no solo derechos, sino también obligaciones, lo que se torna en una salud colectiva a la que debe tener acceso toda la población; 6) enfocarse como una labor política y social; 7) mejorar la utilización de los medios disponibles; 8) reducir el gasto familiar; 9) dotar de recurso humano técnico y especializado a todos los rincones del país.

En este sentido, para lograr un sistema de salud que atienda adecuadamente a la población panameña, desde sus diversos contextos, se requiere la creación —por parte del Estado— de políticas públicas de salud para las que la igualdad en equidad sea su punto de partida.

En cuanto a la educación, se presentan múltiples dificultades y retos, como la inexistencia de un modelo educativo referencial y la ejecución de un plan de

estudios desfasado del contexto social (Aguilar, 2020). Los grandes desafíos de la educación panameña son principalmente la falta de calidad en el aprendizaje y de acceso, la discriminación educativa en niveles de Premedia y el rezago educativo (Unicef Panamá, 2021).

En la actualidad, UNICEF está trazando un nuevo plan de trabajo denominado Programa País 2021-2025, cuyo objetivo principal es apoyar a la primera infancia en su desarrollo educativo desde su fundamento, brindando, para tal fin, un apoyo técnico a Panamá. Lo más importante para lograr este plan es la voluntad de inversión y el respaldo financiero que destine el Gobierno panameño para su implementación a través de políticas de educación, inversión y de desarrollo social (Unicef Panamá, 2021).

El sistema educativo panameño requiere de la mirada del ejecutivo y el legislativo, para la implementación de políticas públicas que fortalezcan programas cuya búsqueda sea reducir la discriminación educativa. Programas que identifiquen y ofrezcan seguimiento a los estudiantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de riesgo social; también es importante que proyecten la creación de formas flexibles de educación, sin olvidar la calidad. Finalmente, es necesario crear programas orientados a la reinserción escolar, que reconozcan y provean el presupuesto que requiere el sector educativo panameño.<sup>2</sup>

En las comarcas indígenas ocurre una flagrante violación del derecho a la educación, puesto que existe total discriminación en tanto el nivel de educación es diferente al del resto del país. En este contexto se ha reconocido que la deficiencia se relaciona con que estos sectores no integran en el currículum una educación con enfoque intercultural, lo que crea marcadas brechas entre la población indígena y la que no lo es. Panamá representa índices realmente negativos en este sentido en el ámbito de Latinoamérica (Cecchini et al., 2020).

### **2.2. Los derechos sociales en la Constitución Política de la República de Panamá**

En su estructura, los derechos sociales se conciben como prestaciones que, para ser exigidas, deben ser desarrollados mediante ley de la república, reglamento, decretos leyes, entre otros. Con respecto a su titularidad, se concibe como sujeto

---

<sup>2</sup> El Gobierno panameño suscribió, el 24 de febrero de 2021, el Sistema de las Naciones Unidas llamado Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (2021-2025), cuya meta está orientada a la reducción de la desigualdad social, económica y territorial, presente en el Estado panameño. Este sistema se organiza en cuatro zonas o ámbitos, de donde emanan derechos sociales: 1. Inclusión e igualdad tanto económica, ambiental y social; 2. Reducción de riesgos y desastres, así como gestión integral del ambiente y cambio climático; 3. Institucionalidad, gobierno, justicia y ciudadanía; 4. Protección de derechos humanos, con el objeto de producir cambios positivos en la vida de la población panameña (Organización de las Naciones Unidas, 2021).

activo al individuo y como sujetos pasivos al legislativo y al ejecutivo y, como objeto, a la prestación.

En este sentido, el Estado (representado por el poder ejecutivo) es el obligado y el responsable de la protección de los derechos sociales; sin embargo, existen ciertos derechos sociales en manos privadas, por ejemplo el derecho a la seguridad social. No obstante, es el Estado el llamado a ejercer control, vigilancia y seguimiento para obligar al sector privado a que cumpla con los mandatos constitucionales.

Es preciso señalar que la Constitución panameña no establece de forma directa ni los medios ni los instrumentos ni las circunstancias ni los fines específicos que debe acoger y cumplir el legislador respecto a los derechos sociales. Como se ha dicho, hay una fuerte indeterminación de los mismos en el texto constitucional. Y ante la gran variedad de medios por los cuales pueden ser satisfechos, resulta inviable establecer cuál es el más idóneo para determinar y concretar un nivel mínimo o máximo de protección del derecho social.

En la doctrina existen posiciones que defienden la separación de los derechos sociales de las libertades individuales, bajo la premisa de que los primeros requieren que el Estado intervenga para la satisfacción de necesidades que se consideran fundamentales y las segundas delimitan el ámbito en el que cada individuo puede actuar de forma libre. De esta manera, el Estado es quien debe crear las herramientas para la satisfacción de los derechos sociales, esto como parte del servicio público que está llamado a brindar y que es por lo que goza de un margen potestativo para organizarse a fin de cumplir su deber.

La discrecionalidad del legislativo y del ejecutivo juega un papel trascendental frente al acceso efectivo a los derechos sociales en Panamá, pues si estos derechos no se concretan a través de normas que establezcan específicamente lo que el Estado debe hacer, no es posible clarificar la forma en la que se le puede exigir su cumplimiento. La consecuencia de esto es que no puede decirse que los derechos sociales constituyan efectivamente derechos positivos. Es cierto que se encuentran contenidos en la norma Constitucional, pero sigue siendo indeterminado el acto o sistema que debe garantizar su aplicación, lo que hace que no sean fácilmente exigibles para los individuos.

La Constitución Política de Panamá enmarca en su contenido una diferencia entre enunciados normativos y enunciados autoejecutables o programáticos, con lo que remite su desarrollo al legislador panameño. En este sentido, es importante reconocer que existen diferentes medios que el Estado puede emplear para dar cumplimiento a los derechos sociales, lo que genera incertidumbre en el momento en el que se quiere determinar cuál es el medio más idóneo, o el correcto; además, dificulta la posibilidad de exigirle al ejecutivo el desarrollo de estos de acuerdo con los diferentes contextos. Es por esto que cuando hablamos de derechos sociales nos referimos a principios, a normas de carácter abierto que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades reales y jurídicas

existentes. Esto resulta en el hecho de que puedan cumplirse en diferente grado, dependiendo de las posibilidades reales y jurídicas (Alexy, 1993).

La Corte Suprema de Justicia de Panamá (1994), mediante Sentencia de 19 de mayo de 1994, señaló que artículo 17 de la Constitución panameña es una norma de carácter programático que no contiene derecho sustantivo. Por tanto, al ser invocada debe indicarse de forma expresa cuál es la norma constitucional que contiene el derecho sustantivo que permita constatar la violación del derecho. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la carta magna panameña en el tema de derechos sociales cuenta con normas indeterminadas.

Una posición doctrinal plantea que los derechos sociales son derechos *prima facie*, para ellos entra en juego el principio de proporcionalidad que puede ser comprendido como aquella justificación en que puede fundamentarse el legislador para cumplir parcialmente, o para no cumplir, con ellos cuando existe otro derecho más urgente o prioritario. Este análisis debe basarse en criterios estrictos como la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto (Bernal Pulido, 2005). Por su parte, Alexy (1993) señala que son deberes *prima facie* aquellos que deben establecerse por medio de ponderaciones. En el momento en el que se planteé la posibilidad de no cumplir con ellos, deben desarrollarse razones de derecho aceptables; si estas no existen, debe considerarse el deber como definitivo.

Al respecto, el artículo 17 de la Constitución Política panameña, en su segundo párrafo, establece que: “los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona” (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004). Una interpretación conjunta del ya citado artículo 4, en concordancia con el artículo 17, sirve de base para fundamentar la expansión de la lista de derechos protegidos, lo que realiza la inclusión y aplicación de los convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá.

En la actualidad, no existe un análisis sobre la aplicación del principio de proporcionalidad que haya sido desarrollado por la Corte Suprema de Justicia en pleno, como Tribunal Constitucional de Panamá, para responder ante la posible violación de derechos fundamentales y sociales en temas como la educación y la salud. Esto representa un problema porque no hay razones jurídico-constitucionales que justifiquen que el legislativo omita u otorgue prioridad a ciertos derechos sociales; puede decirse que la condición actual genera una vulneración a los derechos humanos que debe ser tolerada por los sectores más vulnerables. Ahora bien, si se hablara de una población panameña que buscara hacer exigencia de sus derechos, el interrogante sería ¿cuál es el medio procesal idóneo para ejercer la tutela judicial efectiva de los derechos sociales en Panamá?

### 3. EL AMPARO DE GARANTÍAS COMO RECURSO PROTECTOR DE DERECHOS SOCIALES EN PANAMÁ: CRITERIO DE CONEXIDAD

El amparo de garantías constitucionales se encuentra consagrado en el artículo 54 de la Constitución Política de Panamá, el cual dispone que

[t]oda persona contra la cual se expida o ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona. El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante pronunciamiento sumario y será competencia de los tribunales judiciales (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004).

El desarrollo del citado artículo no limita de forma taxativa la categorización de la orden de hacer o de no hacer, tampoco determina la calidad de la autoridad legislativa, ejecutiva o judicial que la emite. Legalmente se desarrolló este recurso en el Código Judicial, Libro Cuarto: Instituciones de Garantía, Título III: Amparo de Garantías Constitucionales (Asamblea Legislativa de Panamá & Corte Suprema de Justicia de Panamá, 2001). Gracias a esto se expande el radio de acción del recurso de amparo contra resoluciones judiciales, sujeto a las reglas desarrolladas en el artículo 2615.

En Panamá, la norma legal exige que el recurso de amparo de garantías constitucionales se interponga por medio de abogado y de acuerdo con el artículo 2618 del Código Judicial; la legitimación activa recae sobre la persona afectada por el acto u omisión de forma directa; sin embargo, por vía jurisprudencial se ha ampliado la legitimación activa que ahora cubre también a afectados potenciales. No obstante, no puede decirse que haya gozado de un mayor desarrollo.

Mediante la Sentencia de 12 de mayo de 2000, la Corte Suprema de Justicia de Panamá (2000) admite la participación de terceros interesados; sin embargo, ni la Constitución ni la ley lo autorizan; esta creación jurisprudencial abre la oportunidad para personas que han sido afectadas y que no encuentran otra vía procesal para hacer valer su derecho de defensa.

La Corte Suprema de Justicia en pleno, como Tribunal Constitucional, ha señalado que el principal objetivo del recurso de amparo es proteger los derechos y las garantías que consagra la Constitución Política, a favor tanto de nacionales como de extranjeros (Corte Suprema de Justicia de Panamá, S 92-10, 1991).

Es importante señalar que, para la Corte, esta institución de garantía no cumple su efecto contra los actos de carácter general como las leyes, los reglamentos o los decretos reglamentarios, pero sí es viable su interposición contra actos que lesionen o vulneren garantías protegidas en la Constitución y en los tratados de derechos humanos ratificados por Panamá, aspecto que amplía los derechos que pueden tutelarse por vía de amparo.

Una gran controversia rodea este recurso, con respecto a su alcance, a cuáles son los derechos humanos justiciables por medio del amparo en Panamá, ante el carácter restrictivo de la norma legal y constitucional.

Como ya se ha sustentado, por vía jurisprudencial, Panamá otorgó jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos que han sido ratificados; sin embargo, el citado artículo 54 de la Constitución Política entra en conflicto con el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (Organización de Estados Americanos, 1969).

Aspectos puntuales citados por la convención como recurso sencillo y rápido, así como actos que violen derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley, se restringen en nuestra Constitución Política y en la ley, al ceñirse únicamente la interposición del recurso ante órdenes de hacer y de no hacer emitidas por un servidor público, que violen derechos y garantías que la constitución consagre, por lo que ante órdenes que emitan particulares no existe oportunidad de defensa por medio de dicho recurso.

Otro elemento importante es lo limitado del concepto de *acto*, que en la Constitución panameña atiende solo a órdenes de hacer y no hacer, por lo que es indispensable atender a un espectro más amplio para su interpretación, atendiendo al artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, del cual emana el concepto de *acto* en un sentido amplio, según el cual basta con que el mismo viole derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

Es primordial que el amparo de garantías constitucionales en Panamá evolucione, ampliando la tutela sobre cualquier acto que conlleve amenaza, lesión, restricción, alteración y detrimento de un derecho fundamental y social, que no solo prevea la Constitución Política, sino también los tratados y convenios internacionales ratificados por Panamá, mismos que también se encuentran integrando sus leyes.

Panamá cuenta con un desarrollo jurisprudencial sistemático, que emana de su Corte Suprema de Justicia, como Tribunal Constitucional, que estructura la formalidad en la presentación del recurso, señalando en diferentes fallos que para efectos de la elaboración de la demanda es requisito indicar tanto la disposición constitucional vulnerada como una explicación en cuanto a la forma en que se comete dicha violación, basado en argumentaciones lógico-jurídicas de la norma que ha sido impugnada según los principios que se encuentran en los enunciados jurídicos contenidos en las normas constitucionales (Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sentencia 922-20, 2021).

El aspecto a analizar recae, entonces, en determinar si el amparo de garantías constitucionales es un mecanismo procesal idóneo para la tutela de derechos sociales en Panamá. La respuesta es *no*, puesto que los derechos sociales en Panamá aún atienden a normas programáticas, cuya dirección recae sobre el legislativo y el ejecutivo; este último como administrador, no siendo posible la judicialización de dichos derechos.

El amparo de garantías constitucionales frente a la tutela de derechos fundamentales y sociales en Panamá requiere de un urgente desarrollo jurisprudencial del criterio de conexidad,<sup>3</sup> como lo ha llevado a cabo la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha indicado que debe atenderse a la conexidad cuando el no atender un derecho social se provoca una afectación de un derecho fundamental (Corte Constitucional de Colombia, T-428/12, 2012).

Dicho de otra manera, ante un derecho social vulnerado, puede estar vulnerado también el derecho fundamental a la dignidad humana, según el criterio de conexidad reconocido en preámbulo de la Constitución panameña, de donde emana como garantía para fortalecer la Nación “exaltar la dignidad humana”.<sup>4</sup>

En su artículo 17, la carta magna panameña señala que los derechos y las garantías fundamentales reconocidos no serán excluyentes de otros que incidan sobre la dignidad humana (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004).<sup>5</sup> Pero no solo se trata del derecho a la dignidad humana, sino que con el preliminar reconocimiento se desprende todo un despliegue de derechos fundamentales como el de la libertad, la vida y la igualdad.

Lo necesario en esta evolución de los derechos sociales en Panamá es un cambio de paradigma que amplíe la visión, para que vaya más allá de un derecho prestacional a un derecho fundamental que requiere ser tutelado, en función del bloque de constitucionalidad que Panamá ha construido a través de

---

**3** Los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si los primeros no fueran protegidos inmediatamente, se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos (Corte Constitucional de Colombia, T-491, 1992).

**4** Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá” (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004).

**5** Las autoridades de la República de Panamá están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y 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. Los derechos y las garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana (Asamblea Legislativa de Panamá, art. 17, 2004).

la jurisprudencia constitucional, y que claramente reconoce en el artículo 4 de su Constitución Política; mientras esto no ocurra, Panamá continuará careciendo de mecanismos procesales constitucionales para la tutela de los derechos sociales, que también constituyen derechos de interés colectivo.

#### **4. ANÁLISIS SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN PANAMÁ: VISIÓN COMPARADA DE PRINCIPIOS EMANADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Es necesario judicializar los derechos sociales en Panamá con fundamento en la obligación adquirida al ratificar el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de una realización progresiva, de garantizar los niveles mínimos esenciales, de acogerse a la prohibición de no retroceso, de la prohibición de no discriminación, de procurar la plena realización y utilizar al máximo los recursos disponibles para garantizar los derechos sociales. Sin embargo, en la actualidad, como derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y la ley, no gozan de una tutela judicial efectiva, pues está limitada por la forma en que son concebidos: como normas programáticas, cuya dirección y ejecución emana del legislativo y del ejecutivo. No existe por parte de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en Pleno, en su función de Corte Constitucional, un desarrollo jurisprudencial que atienda a principios que garanticen y evidencien la necesidad de judicializar los derechos sociales. Muy por el contrario, la Corte ha asumido a lo largo del tiempo una actitud pasiva frente a los mismos, y de igual manera actúa la población panameña, a tal punto que la vulneración de un derecho social en Panamá es casi invisible.

Es indispensable que Panamá fortalezca su postura como Estado social de derecho, comprendido por Benda (1996) como aquella norma que define los fines del Estado, que justifica y obliga al legislador a actuar desde una perspectiva social, y que subraya el deber de asegurar el existencial mínimo de cada persona; debe procurar la materialización de relaciones sociales justas y definir la relación entre los individuos, grupos sociales y los intereses generales, sin que la norma constitucional proporcione un concepto materialmente inflexible (García Matamoros, 2004).

Por ello urge la tutela judicial de los derechos sociales, la cual puede ser lograda ampliando: 1) el concepto de *acto* en el amparo de garantías constitucionales; 2) el concepto de *derechos sociales* como normas programáticas; 3) el concepto de *derecho social* como derecho prestacional.

La desprovista protección judicial de los derechos sociales en Panamá se hace visible al implementarse la protección de derechos fundamentales, a través del recurso contencioso administrativo de protección de derechos fundamentales, en el año 1991, el cual permite determinar a través de fallos jurisprudenciales cuáles derechos eran justiciables y cuáles no seran justiciables, proyectando como derechos no justiciables los derechos sociales. Debido a lo planteado, la carta

magna panameña vigente no califica al Estado panameño como Estado social de derecho, como sí lo categoriza y reconoce de forma taxativa, por ejemplo, la Constitución de Colombia en su artículo 1.

Adviértase, también, que la parte dogmática de la Constitución Política de Panamá mantiene en el Título III los derechos y deberes individuales y sociales. La connotación es que los derechos sociales se supeditan a los derechos fundamentales, concibiendo y declarando así a los derechos sociales como no justiciables; por otro lado, de la lectura del contenido de la Constitución panameña, a pesar de que reconoce derechos sociales, se puede considerar que solo asigna el carácter de fundamental a los derechos individuales.

Actualmente, en el Sistema Interamericano no existe un desarrollo conceptual universal sobre derechos sociales; doctrinalmente se les ha dado el reconocimiento de derechos humanos, pero no se ha consagrado de forma pacífica su justiciabilidad o reclamo o exigibilidad como sí se ha hecho con los derechos de primera generación. Se sitúan, más que como derechos tangibles, como derechos programáticos orientados desde una perspectiva política y no tanto jurídica (Arbeláez Luna, 2010).

Lo anterior impide un tanto el desarrollo vía jurisprudencial de la eficacia y tutela judicial efectiva de los derechos sociales.

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha manifestado que son justiciables los derechos contenidos en los artículos 3, 7-1, 8, 10-3, 3-2A, 13-3, 13-4, 15-3 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo los mismos de aplicación directa por los tribunales; indica que corresponde solo al poder judicial delimitar cuáles son los derechos justiciables y cuáles no lo son, no así al poder legislativo ni al poder ejecutivo, para lo que se necesita de un conocimiento exhaustivo de los derechos económicos, sociales y culturales, por parte de los jueces, así como del Derecho Internacional de Derechos Humanos, de tal manera que ejerzan una labor de interpretación del derecho interno en concordancia y respeto a las normas internacionales de derechos humanos, y en cuanto a la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales (Villán Durán, 2009).

### **4.1. Obstáculos que presenta Panamá, para la judicialización de los derechos sociales, y posibles alternativas para superarlos**

Para el desarrollo de las posibles alternativas que pueden contribuir al desafío de algunos obstáculos que encuentra Panamá en la judicialización de los derechos sociales, debemos centrar la reflexión en dos perspectivas: 1) semántica, que atiende al contenido de la norma constitucional y legal de derechos sociales; 2) fáctica, que se refiere a la existencia de recursos y/o acciones procesales para la tutela de dichos derechos.

Desde una perspectiva semántica, las normas de derecho social en la Constitución Política de Panamá no establecen el alcance o la delimitación de dichos derechos, siendo en este caso una responsabilidad de la norma legal desarrollarlo. Si este desarrollo no resulta satisfactorio jurídicamente en la norma o en la reglamentación de la norma legal, nadie más podrá llevarlo a cabo. De esta manera, la labor de interpretación constitucional que puede desempeñar el Poder Judicial es nula.

Una posible alternativa para superar este obstáculo sería la aplicación responsable del criterio de conexidad por parte del Tribunal Constitucional, entre el derecho social tutelado y el derecho fundamental que es vulnerado, junto al derecho social *per se*; pero no solo esto, el Tribunal Constitucional debe atender a la aplicación de criterios y estándares que respondan a las obligaciones de niveles mínimos esenciales<sup>6</sup> en cabeza de los poderes legislativo y ejecutivo; por tratarse de derechos prestacionales, la obligación de niveles mínimos esenciales alude a que el Estado ofrezca las herramientas necesarias para que el ciudadano logre la realización de dichos derechos, por ejemplo, el derecho al trabajo, procurando la inversión económica en el país, a fin de abrir plazas laborales y posibilitar trabajos dignos; también tenemos el derecho a la salud, cuya realización se da en gran medida con el acceso a medicamentos, evitando la escasez y la necesidad de compra particular a altos costos; asimismo, el derecho a la alimentación, incentivando la inversión del sector agropecuario, mediante el abaratamiento de costos de insumos agrícolas y la asegurabilidad del producto, hasta su cosecha; y el derecho a la educación que atienda al contexto, en equidad.

Cada país parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene herramientas que permiten que los jueces constitucionales evidencien los niveles mínimos esenciales logrados en materia de derechos sociales, en concordancia con la obligación de progresividad y no regresión. Estas herramientas son las siguientes: 1) las normas de procedimiento de análisis de los informes periódicos presentados de conformidad con el artículo 19 del protocolo, creadas por la Organización de las Naciones Unidas; 2) las normas para la confección de los informes periódicos previstos en el protocolo de San Salvador; 3) los lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos sociales, económicos y culturales, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por mencionar algunos.

Por su parte, las Observaciones Generales del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales cumplen con una labor de desarrollo del

---

<sup>6</sup> Como niveles mínimos esenciales se comprende, con efecto inmediato, la exigencia a los Estados de garantizar el disfrute de cada derecho social. Sin embargo, es posible la determinación concreta de dichos niveles esenciales mínimos, empleando herramientas e instrumentos creados por la Organización de los Estados Americanos, para medir el cumplimiento y los estándares de realización y progreso de los derechos sociales en los países que han ratificado el Pacto Internacional de los Derechos Políticos, Sociales y Culturales.

contenido de los derechos sociales, sirviendo de base en la identificación de los niveles esenciales mínimos que para cada derecho deben ser satisfechos por el Estado, en la representación de los poderes legislativo y ejecutivo.

La Corte Suprema de Justicia en Panamá requiere para la aplicación del criterio de conexidad, declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional, en la cual deben confluír ciertas circunstancias de hecho, que ha indicado la Corte Constitucional de Colombia (2004), en la Sentencia T-025/2004, puntos que desarrollaremos y procederemos a abordar, desde el contexto panameño: 1) debe existir una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, que puede atender a derechos sociales, con los que se vulneran también derechos fundamentales; 2) debe existir una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, a partir del criterio de discrecionalidad con que cuenta el poder legislativo y el ejecutivo para la ejecución de derechos sociales, basados únicamente en la política presupuestaria; 3) deben adoptarse prácticas como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar los derechos; en este sentido, existe en el derecho panameño un vacío legal en cuanto la tutela judicial de los derechos sociales, como ya ha sido expuesto; 4) debe analizarse la existencia de un problema social cuya solución comprende la intervención de varias entidades; se requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y se exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; en Panamá no solo la falta de ejecución de los derechos sociales responde a un escaso esfuerzo presupuestal, sino también a la indebida inversión del presupuesto obtenido, puesto que ante la no judicialización actual de los derechos sociales, el ejecutivo puede discrecionalmente decidir sobre prioridades de inversión y ejecución; 5) debe confluír el hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acuden a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se producirá una mayor congestión judicial; en Panamá, actualmente, es nula la posibilidad de instaurar procesos constitucionales de forma colectiva, puesto que la idea de procesos colectivos solo se da en temas de asuntos al consumidor.

Desde una perspectiva fáctica se requiere ampliar el espectro de acción y alcance del amparo de garantías constitucionales en Panamá, quizás no desde una noción de reforma, que podría ser muy difícil y a largo plazo, sino desde una visión de flexibilización de la acción de amparo, que puede lograrse a través de la jurisprudencia. Esto, en virtud de la labor de interpretación constitucional que está llamada a realizar el Poder Judicial a través de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, como Tribunal Constitucional en Panamá, ampliando el concepto de *acto*, contenido en el artículo 54 de la Constitución y en el artículo 2515 del Código Judicial, en su desarrollo legal, y que consagra la Convención Americana de los Derechos Humanos, en su artículo 25, en concordancia con el artículo 4 de la Constitución Política panameña, todo según la aplicación del denominado bloque constitucional.

Desde esta misma perspectiva fáctica, el Poder Judicial no solo debe ceñirse a dilucidar si se encuentra ante una conducta que debe exigirse al Estado, sino que también debe atender a las acciones que haya realizado el Estado, al adoptar medidas tendientes a satisfacer el derecho social *per se*, o bien si las omisiones cometidas por el Estado se encuentran debidamente justificadas. Es aquí posible la aplicación del principio de proporcionalidad<sup>7</sup> que ha gozado de un amplio desarrollo jurisprudencial, por la Corte Constitucional colombiana; en este sentido, la Corte Constitucional panameña debe solicitarle al poder ejecutivo que justifique mediante razones de hecho y de derecho las circunstancias por las cuales deja de invertir el presupuesto para el desarrollo y ejecución de un derecho social reclamado, o bien el porqué otorga prioridad al mismo derecho social, en otro contexto, razones suficientes para que el examen judicial no necesariamente se centre sobre la determinación de una conducta concreta a ser exigida del Estado.

Mucho se discute en la doctrina sobre el deber o no de judicializar los derechos sociales, y en definitiva es necesario y posible, teniendo muy claro que los juzgadores no cumplen la función de reemplazar a los poderes de orden político, como el poder legislativo y el ejecutivo, respecto a la forma de hacer efectiva una política pública tendiente a la satisfacción de derechos sociales; la labor del juez constitucional es la de examinar y dar seguimiento a los mecanismos, las medidas y acciones que los poderes políticos empleen para la satisfacción de los derechos.

Lo que no es viable en un Estado democrático es no contar con acciones o recursos constitucionales que reconozcan la tutela judicial efectiva de derechos sociales, y que aún los mismos sean tutelados bajo el paraguas de derechos y garantías fundamentales, sin un criterio de conexidad, por ser considerados derechos prestacionales. Es claro y evidente que, en Panamá, diversos grupos vulnerables de la población requieren una protección especial, la cual se encuentra ausente en la actualidad, y que también hace falta una protección de las necesidades mínimas sociales, aquellas que requieren de una tutela judicial efectiva para su eficacia y satisfacción, por lo que es urgente el desarrollo de principios, estándares y criterios jurisprudenciales que tutelen judicialmente los derechos sociales en el país.

## CONCLUSIÓN

La tutela judicial efectiva de los derechos sociales es una meta que todos los países democráticos deben alcanzar. Es contraproducente que algunas constituciones, como la de Panamá, se encuentren plegadas de normas

---

<sup>7</sup> El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-092, 1996).

programáticas que reconocen los derechos sociales solo como prestaciones desligadas a una necesidad de tutela de igual envergadura a la que se le reconoce a los derechos fundamentales.

Es indispensable un cambio de paradigma constitucional en Panamá, que no necesariamente debe atender a una reforma de su carta magna, sino al desempeño de un rol activo por parte de su Corte Suprema de Justicia en pleno, como Tribunal Constitucional, tendientes al desarrollo jurisprudencial de criterios de conexidad, a la aplicación del principio de proporcionalidad y a la flexibilización de la acción de amparo, respondiendo este último a tutelas colectivas y sirviendo como mecanismo procesal garante de derechos sociales.

La judicialización propuesta de los derechos sociales no atiende a una usurpación de competencia que el poder judicial lleve a cabo contra el poder legislativo y/o el ejecutivo, sino que atiende a la labor de interpretar la Constitución, a la que está obligado el juez constitucional con miras a la ejecución de políticas públicas eficientes y eficaces que satisfagan derechos sociales vulnerados.

Es preciso que la Corte Suprema de Justicia panameña en pleno, como Corte Constitucional, sea garante del principio de progresividad y no regresión de los derechos sociales.

### TRABAJOS CITADOS

Aguilar, J. (2020, 1 de diciembre). *El problema de la educación en Panamá es que no existe un modelo de referencia*. Tvn. [https://www.tvn-2.com/nacionales/educacion-panama-modelo-educativo-referencia-estudiantes-clases-video\\_1\\_1133285.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/educacion-panama-modelo-educativo-referencia-estudiantes-clases-video_1_1133285.html)

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.

Arbeláez Luna, K. (2010). Los derechos sociales en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una narrativa de progreso. *CES Derecho*, 1(1). <https://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/1272>

Asamblea Legislativa de Panamá. (1976, 27 de octubre). *Ley 13 de 1976*. [https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/blogs.dir/cendoj/DERECHOSHUMANOS/ley\\_13\\_1976.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/DERECHOSHUMANOS/ley_13_1976.pdf)

Asamblea Legislativa de Panamá. (2004, 15 de noviembre). *Acto Legislativo No. 1 de 2004*. [https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/blogs.dir/cendoj/CONSTITUCIONES\\_POLITICAS/constitucion\\_politica.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/CONSTITUCIONES_POLITICAS/constitucion_politica.pdf)

Asamblea Legislativa de Panamá, & Corte Suprema de Justicia de Panamá. (2001, 30 de agosto). *Código Judicial de Panamá*. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetitas/24384\\_2001.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetitas/24384_2001.pdf)

Asamblea Nacional Constituyente de Panamá. (1972, 24 de octubre). *Constitución Política de la República de Panamá*. [https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/blogs.dir/cendoj/CONSTITUCIONES\\_POLITICAS/constitucion\\_politica.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/CONSTITUCIONES_POLITICAS/constitucion_politica.pdf)

Benda, E. (1996). El Estado Social de Derecho. En E. Benda, W. Maihofer, H. Vogel, K. Hesse, & W. Heidde (aut.), *Manual de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.

Bernal Pulido, C. (2005). Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales. Una crítica a "¿Existen derechos sociales?" de Fernando Atria. *Discusiones*, 4, 99-144. <https://doi.org/10.52292/j.dsc.2004.2412>

Cecchini, S., Holz, R., & Rodríguez Mojica, A. (2020). *La matriz de la desigualdad social en Panamá. Serie Políticas Sociales*. Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e94a60ea-866f-445a-96e0-1ae9f9fb1959/content>

Corte Constitucional de Colombia. (1992, 13 de agosto). *Sentencia T-491/92* [M. P.: Cifuentes Muñoz, E.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-491-92.htm#:~:text=T%2D491%2D92%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20fundamentalidad%20de%20un%20derecho,fundamentales%20dado%20su%20car%C3%A1cter%20inalienable.>

Corte Constitucional de Colombia. (1996, 7 de marzo). *Sentencia C- 092 de 1996* [M. P.: Cifuentes Muñoz, E.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-092-96.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004, 17 de junio). *Sentencia T-025 de 2004* [M. P.: Cepeda Espinosa, M. J.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2012, 8 de junio). *Sentencia T-428/12* [M. P.: Calle Correa, M. V.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-428-12.htm>

Corte Suprema de Justicia de Panamá. (1990, 30 de julio). *Sentencia de 30 de julio de 1990* [M. P.: López, C. L.]. <https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/fallos/16945.pdf>

Corte Suprema de Justicia de Panamá. (1991). *Sentencia 92-10 de 1991*.

Corte Suprema de Justicia de Panamá. (1994, 19 de mayo). *Sentencia de 19 de mayo de 1994* [M. P.: López, C. L.]. <https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/26ed0766-ef4c-45b5-a734-47b38f41c36c/content>

Corte Suprema de Justicia de Panamá. (2000, 12 de mayo). *Sentencia de 12 de mayo de 2000*.

Corte Suprema de Justicia de Panamá. (2021, 12 de marzo). *Proceso 922-20* [M. P.: Vázquez Reyes, C. A.]. <https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/bitstream/handle/001/420/Entrada%20No.%20922-20.pdf?sequence=5>

García Matamoros, L. V. (2004). Los derechos sociales desde la perspectiva de derechos fundamentales. *Opinión Jurídica*, 3(6), 59-82. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1315/1296>

Mejía Edward, J. (2019). El control constitucional en Panamá. *Revista de la Sala Constitucional*, (1), 81-111. <https://revistasalacons.poder-judicial.go.cr/images/Catalogo/Articulo/PDF/El%20control%20de%20constitucionalidad%20%20en%20Panama.pdf>

Ministerio de Salud de Panamá. (2022, 15 de marzo). *Decreto Ejecutivo 26 de 2022*. Presidencia de la República de Panamá. <https://www.minsa.gob.pa/normatividad/decreto-ejecutivo-ndeg-26-de-martes-15-de-marzo-de-2022-que-aprueba-el-reglamento-para>

Organización de Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"*. Secretaría General OEA. [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (1976, 3 de enero). *Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (2021, 24 de febrero). *Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2021-2025*. Naciones Unidas Panamá. <https://panama.un.org/es/159064-marco-de-cooperaci%C3%B3n-de-las-naciones-unidas-para-el-desarrollo-sostenible-2021-2025>

Prosperi, J. (2015, 7 de noviembre). *Condiciones necesarias para nuestro Modelo de Salud*. El blog de Jorge Prosperi [blog]. <https://elblogdejorgeprosperi.com/11/nuestro-modelo-de-salud-condiciones/>

*Derechos Económicos, Políticos y Sociales* (pp. 32-33). Universidad Libre de Colombia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>

Unicef Panamá. (2021). *¿Dónde estamos?* <https://www.unicef.org/panama/%C2%BF-d%C3%B3nde-estamos>

Villán Durán, C. (2009). Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales. En P. E. González Mongui (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales* (pp. 9-35). Universidad Libre de Colombia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>