

Tutela Judicial Efectiva de los Derechos Sociales en Panamá Effective Judicial Protection of Social Rights in Panama

Por: **Brenda Elizabeth Vega Atencio**
Universidad de Panamá
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Panamá

brenda.vegam@up.ac.pa/ abogada.brendavega@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1815-6682>

Entregado: 8 de mayo de 2023

Aprobado: 3 de agosto de 2023

DOI <https://doi.org/10.48204/j.aderecho.n53.a4856>

Resumen:

La realidad panameña que se plantea en la presente investigación puede resultar 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 analiza la falta de tutela judicial efectiva de los derechos sociales protegidos por la constitución panameña, y los recursos constitucionales con que cuenta el Estado, protectores de derechos individuales, para luego fundamentar la importancia de la implementación de acciones constitucionales como el amparo, que atienda a la tutela de derechos individuales homogéneos o colectivos, como son los derechos sociales. Es necesario se definan estándares mínimos y máximos, aplicables a los derechos sociales, sin dejar a la discrecionalidad de un poder ejecutivo y legislativo los criterios de protección.

Es necesario flexibilizar el alcance de la acción de Amparo, a través de una construcción jurisprudencial, que tutele colectivamente, los derechos sociales en Panamá.

Palabras claves: derechos sociales, tutela judicial efectiva, criterio de conexidad, principio de proporcionalidad, acción de amparo de garantías constitucionales, normas programáticas.

Abstract:

The Panamanian reality presented in this research may be very similar to that of some Latin American countries, which do not have effective judicial protection of their social rights. From a critical perspective, we analyze the lack of effective judicial protection of social rights protected by the Panamanian constitution, and the constitutional resources available to the State to protect individual rights, in order to then support the importance of the implementation of constitutional actions such as amparo, to protect individual homogeneous or collective rights, such as social rights. It is necessary to define minimum and maximum standards applicable to social rights, without leaving the criteria for protection to the discretion of the executive and legislative powers. It is necessary to make the scope of the Amparo action more flexible, through a jurisprudential construction, which collectively protects social rights in Panama.

Keywords: social rights, effective judicial protection, criterion of connection, principle of proportionality, action for protection of constitutional guarantees, programmatic norms.

Introducción

Lograr garantizar vía judicial, el cumplimiento de los derechos sociales a través de un Tribunal Constitucional, en la actualidad, es gran desafío que deben afrontar algunos países

latinoamericanos, de los cuales no escapa Panamá. Esto, porque su tutela judicial efectiva, encuentra grandes limitantes en la propia Constitución Política, al interpretar los derechos sociales 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 a las necesidades de la población, que se evidencian a través de los derechos sociales, y esto sólo puede lograrse con la creación de mecanismos procesales que garanticen una tutela judicial efectiva de estos derechos, vistos como derechos individuales homogéneos o como derechos colectivos.

La regulación de los derechos sociales mediante ley, lo manda la constitución, pero no siempre es la solución, cuando no existen sentados estándares mínimos y máximos que de manera muy categórica, establezcan los criterios que debe atender el ejecutivo y legislativo, para su realización de forma priorizada; estándares que pueden ser desarrollados vía jurisprudencial, atendiendo al principio de proporcionalidad, cumpliendo así el juez constitucional, con su labor de interpretar la constitución.

Es por ello que la presente investigación, tiene como objetivo caracterizar la situación actual de los derechos sociales que tutela la Constitución panameña, mediante una descripción de recursos constitucionales con que cuenta el país, protectores de derechos y garantías individuales; se analiza la aplicación interna de las normas internacionales ratificadas por Panamá en materia de derechos sociales y de derechos fundamentales, aplicados a sensibles problemas sociales como salud y educación, para luego fundamentar la importancia de la implementación de acciones constitucionales como el amparo, que atienda a la tutela de derechos individuales homogéneos, así como derechos colectivos, esto es derechos sociales, bajo el criterio de conexidad.

Finalmente, se examinan los posibles obstáculos que presenta Panamá, ante una judicialización de los derechos sociales, y se plantean a su vez, algunas alternativas para superar este desafío.

Metodología: se emplea para su desarrollo el método cualitativo, puesto que se analiza el contenido de la norma constitucional panameña, así como 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; 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 se concretan en propuestas para su judicialización.

1- La situación actual de los derechos sociales tutelados en la Constitución de la República de Panamá.

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, adoptada en el año 1969, fue ratificada por Panamá el 08 de mayo de 1978; mediante instrumento de fecha 09 de febrero de 1990, reconoce el Estado panameño, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre todo en lo referente a la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Panamá es parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley 13 de 27 de octubre de 1976, comprometiéndose el Estado

panameño, en ser garante de todos derechos reconocidos en dicho pacto internacional, sin distinción ni discriminación.

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, sufre reformas en 1978, 1983, 1994 y finalmente en el año 2002; sin embargo, es a través de su reforma de 1983, cuando se incorporan los derechos sociales, y se establece en su artículo 17, el deber de las autoridades panameña, de asegurar la efectividad de los mismos.

Por consiguiente, la Constitución Política panameña vigente, reformada en 2004, tutela en el Título III los derechos y garantías individuales y sociales, nominando como derechos sociales, el derecho a la familia, desarrollado en el artículo 56, el derecho al trabajo, en el artículo 64, el derecho a la cultura, en el artículo 80, el derecho a la educación, en el artículo 91, el derecho a la salud y la seguridad social, en el artículo 109, el derecho a la vivienda, en su artículo 117, el régimen ecológico, en el artículo 118, y el régimen agrario, desarrollado en el artículo 122.

Ante los vacíos que existen en cuanto a la tutela judicial efectiva de los derechos sociales reconocidos en la Constitución Política panameña, por lo indeterminado de sus mandatos, competencias, prohibiciones, permisos, situación que de forma correlativa afecta el derecho de igualdad, estos derechos son vulnerados, por lo que emerge un gran desafío, ante las grandes brechas que en Panamá, impiden la efectiva y eficiente tutela de los derechos sociales, en esferas muy sensibles como la salud, vivienda y educación, por ejemplo.

Es necesario establecer con precisión, estándares que sirvan de base, para los derechos sociales que se tutelan a partir de la Constitución de 1983, por lo que la Corte Suprema de justicia en Pleno, como Tribunal Constitucional, en diferentes fallos, establece de manera taxativa que el estado panameño es quien debe garantizarlos.

Lo planteado es óbice para que derechos sociales en la Constitución Política de la República de Panamá, se tutelen mediante normas programáticas, que no especifican los mecanismos que deben seguirse para su ejecución; por ejemplo, en su 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”. En su artículo 64, precisa en cuanto al derecho social al trabajo, que es “obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa”. En cuanto al derecho social a la vivienda, tutelado en su artículo 117 señala: “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” por referirnos a algunos.

A partir de su Constitución Política de 1946, Panamá se acoge a las normas de derecho internacional, así lo enmarca actualmente en el artículo 4, “la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional” (Const., 2004, art. 4); sin embargo, el denominado bloque constitucional en Panamá, encuentra su desarrollo vía jurisprudencial a partir de la Sentencia 30 de julio de 1990, bajo la ponencia de del Doctor Carlos Lucas López, y tal como señala Mejía (2019), la Corte Suprema de Justicia, le ha otorgado jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos que han sido ratificados por Panamá, siendo los mismos integrados al bloque de constitucionalidad. De esta manera, es empleado como referente constitucional, sobre los diferentes actos que pueden rebatir ante su Corte Suprema de Justicia.

El control convencional tiene como fin, eliminar de la ordenanza constitucional normas que contravengan, tanto tratados de derechos humanos, así como la propia Constitución, con efectos erga omnes.

2- 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 de 27 de octubre de 1976, la República de Panamá aprueba el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin embargo, aún no tenía vigencia el bloque de constitucionalidad en Panamá, ya que como se ha indicado, su creación jurisprudencial data de 1990.

Además de manifestar el compromiso que asumen los países que ratifican dicho Pacto, como Panamá, deben garantizar el ejercicio de todos los derechos que son tutelados en el mismo, y se compromete a que éstos se gocen en igualdad; reconoce que los derechos garantizados por el Pacto, pueden de forma única tener limitantes determinados por la ley, siempre que sean compatibles con su naturaleza y en aras de un fortalecimiento social democrático. (Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1976a)

En el tema de salud, el Pacto establece en su artículo 12, las medidas que deben ser aplicadas por parte de los Estados, con el fin de preservar el derecho social a la salud, siendo la cuarta “la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976b).

El sistema de salud en Panamá, sostiene una estructura de atención con base al tratamiento de la enfermedad, más no en su prevención; existe poca promoción de estilos de vida saludables dirigida a la ciudadanía, trayendo como consecuencia que cada día, más personas mueran de enfermedades que pueden ser prevenidas, si ese fuera el enfoque.

El Estado panameño, presenta problemas que se enfocan tanto en la carencia de personal humano, como en las dificultades de la población para su acceso, y la falta de insumos, medicinas, falta de organización de las instituciones de salud, ausencia de infraestructuras equipadas, 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, aún cuando la Constitución Política en su artículo 113 dispone que “El 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” (Const., 2004, art. 113).

La realidad es que la población, actualmente, no tiene acceso a medicamentos a través del Estado, lo que se convierte en una violación sistemática y colectiva de dicho derecho social a la salud.

Existe también total desigualdad en la forma como se distribuye el recursos humano dentro del sistema de salud panameño, puesto que existen poblaciones que no pueden acceder a la atención médica de especialistas, que no cuentan con una atención pronta y oportuna de las enfermedades que se presentan en las diferentes poblaciones rurales del país, y que por su escaso recurso económico, no pueden trasladarse a las cabeceras distritales o capitales de provincias.

Un ejemplo de medida emergente y temporal, es el Decreto Ejecutivo 26 de 15 de marzo de 2022, que establece el desarrollo de una reglamentación para la compra de forma conjunta o unilateral, entre la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud, ante una falta de abastecimiento tanto de medicamentos como de fármacos.

Para Prospero (2015), un modelo de salud debe estar reforzado de antecedentes importantes: 1. Un sistema de salud debe promover ciudadanía; 2. El sistema de salud debe promover la equidad, es decir que no distinga ricos y pobres; 3. Un sistema de salud debe engendrar salud; 4. Un buen sistema de salud, es responsable de la salud de los ciudadanos; 5. Un oportuno sistema de salud salvaguarda, no solo derechos, sino también obligaciones, lo que descansa en una salud colectiva a la que deben tener acceso toda la población; 6. El sistema de salud debe enfocarse en una labor política y social; 7. Debe mejorar la utilización de los medios disponibles; 8. El sistema de salud funcional, debe reducir el gasto familiar; 9. Se debe dotar de recurso humano técnico y especializado de salud, a todos los rincones del país.

El derecho social a la educación, en Panamá, presenta múltiples dificultades y retos que se proyectan desde la inexistencia de un modelo educativo referencial, hasta la ejecución de un plan de estudio desfasado (Aguilar, 2020).

Los grandes desafíos de la educación panameña, mantienen como punto principal, los temas de calidad de aprendizaje y acceso, recayendo lo enmarcado en temas muy sensibles como la edad, la discriminación educativa en niveles de premedia, en el aprendizaje básico y rezago educativo (UNICEF Panamá, 2021a).

En la actualidad UNICEF traza un nuevo plan de trabajo, que ha 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 al país. Lo más importante para lograr este plan, es la voluntad de inversión y respaldo financiero que destine el gobierno panameño para su implementación, a través de políticas de educación, inversión y de desarrollo social (UNICEF, Panamá, 2021b).

El sistema educativo panameño, requiere de la mirada del Ejecutivo y Legislativo, para la implementación de políticas públicas que fortalezcan programas que reduzcan la discriminación educativa, que identifique y ofrezca seguimiento a estudiantes que se encuentran en situación vulnerable y riesgo social y que proyecte la creación de formas flexibles de educación sin olvidar la calidad; debe ir tendiente a crear programas orientados a la re inserción escolar, proveyendo del presupuesto que requiere el sector educativo panameño.¹

2. El Amparo de Garantías, como acción legal que garantiza los derechos sociales en Panamá: principio o criterio de conexidad.

¹El gobierno panameño suscribió el 24 de febrero de 2021 con el Sistema de las Naciones Unidas el llamado Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible para el periodo 2021–2025, cuya meta está orientada a la reducción de la desigualdad social, económica y territorial, presentes en el Estado panameño. Se organiza el mismo, 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 la gestión integral del ambiente y cambio climático; 3. Institucionalidad, gobierno, justicia y ciudadanía; protección de derechos humanos, con el objeto de producir cambios positivos en la vida de la población panameña.

El aspecto a analizar recae entonces, en determinar si el amparo de garantías constitucionales es un mecanismo procesal idóneo para tutela de derechos sociales en Panamá; la respuesta es probablemente no, puesto que los derechos sociales en Panamá, aún atienden a normas programáticas, cuya dirección recae sobre el legislativo y ejecutivo, éste 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 del desarrollo jurisprudencial del criterio de conexidad², como lo ha llevado a cabo la Corte Constitucional de Colombia, quien ha indicado que debe atenderse a dicho criterio, cuando el no atender un derecho social, provoca una afectación de un derecho fundamental, debiendo tutelarse su protección.(S. 428-12).

Dicho de otra manera, ante un derecho social vulnerado, puede verse vulnerado el derecho fundamental; en el caso específico del derecho a la salud y a la educación como derechos sociales, pueden verse vulnerados los derechos fundamentales a la vida, igualdad y no discriminación respectivamente, con enfoque en principio o criterio de conexidad.

Lo necesario para la evolución de los derechos sociales en Panamá, es un cambio de paradigma que amplíe una visión que vaya más allá de un derecho prestacional, a un derecho social que al ser vulnerado, viola un derecho fundamental, esto en función del bloque de constitucionalidad que Panamá ha construido por vía jurisprudencial, y que claramente reconoce en el artículo 4 de la Constitución Política. Mientras esto no ocurra, Panamá continuará adoleciendo de mecanismos procesales constitucionales, que garanticen los derechos sociales.

3- Análisis sobre la judicialización de los derechos sociales en Panamá: visión comparada de principios emanados de la Corte Constitucional de Colombia.

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 a través de la jurisprudencia, determinar cuáles derechos son justiciables y cuáles no, proyectando como derechos no justiciables, a 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, el contenido de la Constitución panameña, a pesar de que reconoce derechos sociales, su lectura permite considerar que el carácter de fundamental, sólo recae en los derechos individuales.

² 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 no fueran protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos. (S T-491/92)

Actualmente, a nivel del Sistema Interamericano, no existe un desarrollo conceptual regional, sobre derechos sociales; doctrinalmente, se les ha dado el reconocimiento de derechos humanos, pero no se han debatido de forma pacífica, su justiciabilidad, reclamo y exigibilidad, como sí existe frente a derechos de primera generación; se sitúan más que como derechos tangibles, como derechos programáticos, orientados más sobre una perspectiva política que jurídica. (Arbelaez, 2010).

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 sólo al Poder Judicial delimitar cuáles son los derechos justiciables y cuáles no lo son, no así al Poder Legislativo ni al Poder Ejecutivo. Se requiere, por tanto, 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, 2009)

4- Obstáculos que presenta Panamá, para la judicialización de los derechos sociales, y posibles alternativas para superarlos.

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 bajo una perspectiva social, y que soslaya el deber de asegurar el existencial mínimo de cada persona. Debe procurar 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).

Para el desarrollo de las posibles alternativas que pueden contribuir al desafío de algunos obstáculos que encuentra Panamá, para la judicializar 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, se refiere a la existencia de recursos y/o acciones procesales constitucionales, 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 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 vulnerado y el derecho fundamental que con el mismo es también violado; pero no sólo esto, debe atender el Tribunal Constitucional a la aplicación de criterios y estándares que respondan a las obligaciones

niveles mínimos esenciales³ que deben atender los poderes legislativo y ejecutivo. Por tratarse de derechos prestacionales, la obligación de niveles mínimos esenciales responde a que el Estado ofrezca las herramientas necesarias para que el ciudadano logre la realización de dichos derechos

Aquellas herramientas que permiten a los jueces constitucionales, evidenciar los niveles mínimos esenciales logrados en materia de derechos sociales por cada país, parten del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como referente, en concordancia con la obligación de progresividad y no regresión de los derechos sociales, siendo éstos: 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- 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, cumple con una labor de desarrollo del contenido de los derechos sociales, sirviendo de base para la identificación de los niveles esenciales mínimos que para cada derecho deben ser satisfechos por el Estado, en la representación de los poderes tanto legislativo como 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 confluir ciertas circunstancias de hecho, como ha indicado la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-025 de 2004, puntos que se abordan, 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, esto bajo ese criterio de discrecionalidad con que cuenta el poder legislativo y ejecutivo para la ejecución de derechos sociales, basados en la política presupuestaria, únicamente; 3- Debe existir la adopción de prácticas inconstitucionales, 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- La existencia de un problema social cuya solución comprende la intervención de varias entidades; requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante. En Panamá, no sólo la no ejecución de los derechos sociales responde a la falta de un esfuerzo presupuestal, sino también responde a la falta de una buena administración de la 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 confluir el hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus

³ Como niveles mínimos esenciales, se comprende a la obligación que con efecto inmediato, exige a los Estados el deber 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 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.

derechos, se producirá una mayor congestión judicial; en Panamá, actualmente, no es viable instaurar procesos constitucionales de forma colectiva.

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 bajo 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; ya señalamos por ejemplo, que mediante Sentencia de fecha 21 de agosto de 2008, amplía 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 bajo la aplicación del denominado bloque constitucional, y establece que es viable el amparo contra actos que lesionen, afecten, restrinjan, menoscaben o amenacen derechos fundamentales.

Bajo esta misma perspectiva fáctica, el Poder Judicial no sólo debe ceñirse a dilucidar si se encuentra frente a una conducta que puede o bien 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 y que se encuentran debidamente justificadas.

Es aquí posible la aplicación del principio de proporcionalidad⁴ que ha gozado también, de un amplio desarrollo jurisprudencial, por la Corte Constitucional Colombiana; en este sentido, la Corte Constitucional panameña, debe solicitar al Poder Ejecutivo, 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, mientras se vulneran a la vez derechos fundamentales. Es bajo otro contexto, establecer las 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 lo son el Poder Legislativo y Ejecutivo, respecto a la forma de hacer efectiva una política pública tendiente a la satisfacción de derechos sociales; la labor del juez constitucional es el de interpretar la Constitución, y reconocer que existe una flagrante violación colectiva de derechos sociales y de derechos fundamentales por conexidad, y decidir acerca de los mecanismos, medidas y acciones que los poderes políticos deben emplear para la satisfacción de los derechos, a través de remedios dialógicos.

Lo que no es viable en un Estado democrático, es contar con acciones o recursos constitucionales que no reconoce la tutela judicial efectiva de derechos sociales, y que aún los

⁴ 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. (S C- 092/96)

mismos sean tutelados bajo la sombra de derechos y garantías fundamentales, sin un criterio de conexidad, por ser considerados derechos prestacionales.

Es claro y evidente que en Panamá, diversos grupos en situación de vulnerabilidad, requieren una protección especial y que, adolecen de una protección de necesidades mínimas sociales, que requieren de una tutela judicial efectiva para su eficacia y satisfacción, por lo es urgente que exista un desarrollo de principios, estándares y criterios jurisprudenciales que tutelen judicialmente de forma, tanto individual como colectiva, los derechos sociales en el país.

Conclusiones

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 programáticas, que reconocen los derechos sociales sólo 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, 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 ejecutivo, sino que atiende a la labor de interpretar la constitución, que está obligado a realizar el juez constitucional, con miras a la ejecución de políticas públicas eficientes y eficaces que satisfagan derechos sociales vulnerados, y que conllevan a la violación de garantías fundamentales.

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.

Bibliografía

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

Aguilar, J.(01 de diciembre de 2020) el problema de la educación en Panamá es que no existe un modelo de referencia. Recuperado de: https://www.tvn-2.com/nacionales/educacion-panama-modelo-educativo-referencia-estudiantes-clases-video_1_1133285.html

Benda, E (1996). El estado Social de Derecho en: Manual de Derecho Constitucional. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

Constitución política de Panamá [Const.] (2004) Ed. Portobelo

García, L. (2004). Los derechos sociales desde la perspectiva de derechos fundamentales,

volumen 3(6). [p.63]. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18420>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 12. 16 de diciembre de 1966.

Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica. Artículo 25. 22 Noviembre 1969.

Prosperi J (2015). Condiciones necesarias para nuestro modelo de salud.[Entrada de blog].
Recuperado de <https://elblogdejorgeproseri.com/11/nuestro-modelo-de-salud-condiciones/>

Sentencia T-025 de 2004. (17 de junio). MP.Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Villán, C.(2009). Historia y descripción general de los derechos económicos, políticos y sociales: reflexiones sobre la justiciabilidad y la aplicación inmediata de los derechos reconocidos en el PIDESC . (p.p 9-10). Bogotá, Universidad Libre Colombia. Recuperado de:
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>