

El Defensor del Pueblo de la República de Panamá y el Ombudsman Nacional del Reino de los Países Bajos de Holanda en una perspectiva comparada

Xenia Solís Bravo

Índice

Introducción	432
1. Antecedentes	434
1.1 Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.	434
1.2 Ombudsman Nacional de Holanda	438
2. Diferencias y similitudes entre el Defensor del Pueblo de la República de Panamá y el Ombudsman Nacional de Holanda	439
2.1 Sus leyes constitutivas	439
2.2 Nombramiento	440
2.3 Las figuras del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y el Ombudsman Nacional de Holanda	444

2.4 La Institución de la Defensoría del Pueblo, su creación y organización y la Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda	.449
2.5 El Procedimiento de Investigación	.453
2.6 El Informe Anual	.456
2.7 Competencia ante el Órgano Judicial	.457
2.8 Competencia ante Organizaciones Privadas con Concesión Administrativa (Privatización de Servicios Públicos)	.458
2.9 Derecho a apelar las decisiones del Ombudsman	.458
2.10 Independencia: La figura no es parte de la Administración	.459
2.11 Constitucionalización de la figura	.460
2.12 La Protección de los Derechos Humanos .	.460
2.13 Relación del Defensoría del Pueblo de la República de Panamá con otros órganos del Estado	.461
3. Funciones del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional de Holanda	.463
3.1 El Defensor del Pueblo de la República de Panamá. Sus funciones y la lucha por su independencia	.463
3.2 Las funciones del Ombudsman Nacional de Holanda	.468
4. Competencia legal del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional de Holanda	.474
4.1 Defensor del Pueblo de la República de Panamá: La Competencia que señala la ley	.474

4.2 Competencias legales del Ombudsman Nacional de Holanda	479
4.3 Diferencias	483
5. Procedimiento de investigación en la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá y la oficina del Ombudsman Nacional de Holanda	486
5.1 Criterios para la admisión de quejas	486
5.2 Tipos de Investigación	496
5.3 Procedimiento formal de investigación de quejas	499
5.4 Poderes de investigación	508
5.5 Procedimiento para casos urgentes	514
5.6 Cierre de la Investigación	516
6. Comparación en el criterio del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional del Reino de los Países Bajos de Holanda	523
6.1 El concepto de Buen Gobierno y el criterio utilizado por el Defensor del Pueblo de la República de Panamá	523
6.2 El concepto de propiedad utilizado por el Ombudsman Nacional de Holanda	530
6.3 Similitudes y Diferencias	531
7. Observancia forzosa de las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional de Holanda	532
7.1 Observancia forzosa de las recomenda- ciones del Defensor del Pueblo	532

7.2 Observancia forzosa del Ombudsman	
Nacional de Holanda	.536
7.3 Similitudes y Diferencias	537
8. Organización de la institución de la Defensoría	
del Pueblo de la República de Panamá	.537
8.1 Dirección Superior	.538
8.2 Organismos asesores de la Institución	.541
8.3 Direcciones de la Defensoría del Pueblo . .	.542
9. Conclusiones	.550
Anexo I. Impacto de la labor del primer Defensor	
del Pueblo de la República de Panamá. .	.552
Anexo II. Algunas recomendaciones del primer	
Defensor del Pueblo en el tema de los	
problemas del ambiente en la República	
de Panamá	.560
Anexo III. Como ejemplos: otros casos	.562
Anexo IV. Cuestionarios	.564
Bibliografía	.566

Introducción

La aparición de la figura del Ombudsman en América Latina es una nueva circunstancia que ha promovido la protección de los Derechos Humanos en nuestros países.

La Defensoría del Pueblo de la República de Panamá apareció en el país veinte años después del inicio de pronunciaciones por parte de distintos profesionales a favor de su creación. Este fue un esfuerzo de muchas personas para lograr lo que tenemos al día de hoy: un lugar donde el pueblo de la República de Panamá puede

ir en busca de ayuda, en busca de respeto por sus derechos, en busca de alguien que se haga eco de su voz de ayuda y de protesta.

Años de discusión finalizaron con la adopción de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, que crea la Institución de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá. Luego de un minucioso examen de cada uno de los candidatos fue elegido el Doctor Italo Isaac Antinori-Bolaños como primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá, quien tuvo la importante tarea de organizar la primera oficina de la Defensoría en el país.

Al haber tenido el honor de trabajar como asistente del primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, podemos señalar que hemos aprendido no sólo sobre la organización y trabajo de una Defensoría del Pueblo que, a pesar de todas las dificultades que tuvo con el gobierno de la época para organizar la primera oficina, es modelo para América Latina; sino también hemos aprendido acerca de la mística por ayudar a quienes lo necesitan, de la valentía para denunciar las irregularidades encontradas en una investigación, sin importar que aquello no sea del agrado del gobierno; y sobre todo, de su disciplina para poder atender las más de seis mil quejas recibidas en la Institución, aparte de los cientos de casos humanitarios que llegan a diario. Es sobre todo para nosotros muy notable -y su valor más importante en cuanto a su trabajo como primer Ombudsman- la labor independiente que el primer Defensor del Pueblo ha llevado a cabo en la República de Panamá, con lo que ha cumplido y cumplirá con la

promesa que realizara el día que fue elegido, de actuar con absoluta independencia de poderes tanto políticos, económicos como de cualquier otra índole. Su posición de lucha sincera e ineludible a favor de los derechos de las personas en Panamá y en el exterior nos ha demostrado que cuando llegan a posiciones públicas importantes personas independientes y comprometidas, es posible hacer grandes cosas por nuestros países.

La gran oportunidad de participar en este programa e interactuar con los participantes de Holanda y los diferentes países de Centroamérica, con el propósito de comparar nuestras figuras del Ombudsman y el criterio utilizado en cada uno de los casos, es una muy buena idea que ha resultado de mucha enseñanza para cada uno de los participantes.

1. Antecedentes

1.1 Defensoría del Pueblo de la República de Panamá

Antes de la aprobación de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, varios juristas del país discutieron acerca de la creación de la figura en Panamá¹. Ellos son:

1. El Lcdo. Ricardo Ballard, escribió su tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, sobre el tema: “El Ombudsman, Contralor Parlamentario de la Administración”, en 1982.

¹ Esta información fue tomada de la página de Internet de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá: www.defensoriadelpueblo.gob.pa, dirigida por el Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, de febrero de 2001. Esta información además aparece en el Primer Informe Anual de la Institución.

Expresó la importancia de introducir la figura que procede del Parlamento y que puede controlar los actos del Gobierno.

2. La Lcda. Arlene Jones, escribió su tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá sobre: “El Ombudsman, Contralor Jurídico de la Democracia”, en 1983. También estableciendo la importancia de la figura para la construcción y desarrollo de la democracia en el país.
3. Un grupo de jóvenes profesionales denominado “Vanguardia Liberal”, dirigido por los abogados Juan Raúl Guardia, Julio Ramírez y Augusto César Arosemena, trataron – sin éxito – de convencer a la entonces Comisión de Reformas Constitucionales que realizó los estudios para cambiar la Constitución Política en el año 1983, de discutir la importancia del establecimiento de la figura en Panamá. Esto con el propósito de implantar la figura en ese momento en que el país intentaba adoptar nuevos conceptos en nuestro sistema constitucional.
4. El Dr. Miguel Antonio Bernal, líder del grupo de oposición denominado “COCINA” habló, en el año 1985, sobre la necesidad de establecer la institución en el país.
5. El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, quien después fue elegido como primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá, presidió la Comisión No. 1 sobre temas relacionados con la Constitución en el IV Congreso Nacional de Abogados. En este evento, disertó en detalle la tesis de que en una nueva

Constitución debían establecerse las instituciones del Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo. Recomendó al Gobierno que estas dos instituciones fuesen incorporadas en una nueva Constitución. Tanto la Comisión como la sesión plenaria del IV Congreso Nacional de Abogados del 7 de octubre de 1990, aprobaron la propuesta por unanimidad.

6. En 1991, el Lcdo. Milton Cohen-Henríquez redactó su tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho por la Universidad Católica Santa María La Antigua de Panamá con el tema: “El Ombudsman o el Tribuno del Pueblo”. En esta tesis, el Lcdo. Cohen-Henríquez citó los conceptos constitucionales del Dr. Italo Antinori-Bolaños, cuando este último señaló que el Ombudsman puede ser adaptado a nuestro sistema, especialmente relacionándole con el Artículo 41 de nuestra Constitución Política que establece el derecho de petición, aspecto no siempre tomado en cuenta por nuestras autoridades públicas.
7. En 1992, el Lcdo. Milton Cohen-Henríquez Sasso obtuvo la inclusión en las Reformas Constitucionales de nuestra Constitución Política, en 1992, de la figura llamada “El Tribuno del Pueblo” con facultades y competencia para decidir si eran aceptables o no las denuncias o acusaciones realizadas contra el Procurador de la Administración y el Procurador de la Nación. Pero los panameños, en un Referéndum Nacional realizado el 15 de noviembre de 1992, rechazaron estas reformas

constitucionales, con lo que el “Tribuno del Pueblo” murió en su cuna.

En el año 1995, fue creada la Comisión Presidencial que tenía como meta promover la creación de la Defensoría del Pueblo amparados en una extensa consulta pública. Esta Comisión Presidencial estuvo conformada por Ministros de Estado del Órgano Ejecutivo, Legisladores (Parlamentarios) y juristas panameños.

La Comisión Presidencial, con el apoyo económico de la Unión Europea, realizó algunas actividades, como viajes a Costa Rica y Guatemala con el fin de conocer importantes personalidades de Derechos Humanos de estos países. Posteriormente, esta Comisión Presidencial se reunió en la República de Panamá con el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Luego de la realización de debates, consultas, foros y audiencias, con la participación de expertos en Derechos Humanos, Defensores del Pueblo de América y Europa, representantes de la Organización de las Naciones Unidas y la UNESCO, Embajadas Europeas, el Instituto Iberoamericano del Ombudsman, representantes de partidos políticos, organizaciones civiles, gremios empresariales, obreros y habitantes del país, quienes presentaron propuestas para la creación de la figura del Ombudsman en Panamá, finalmente fue presentado el Proyecto de Ley No. 43, que fue largamente discutido y luego aprobado por la Asamblea Legislativa. De esta manera fue aprobada la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, que crea la Institución de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.

1.2 Ombudsman Nacional de Holanda

El antecedente directo del concepto moderno del Ombudsman Nacional de Holanda es la oficina danesa del Folketingets Ombudsman, establecida en Dinamarca en 1955 y que siguió el ejemplo del Ombudsman Sueco.

Antes de esta figura, los holandeses tenían un “National Syndicate” (que podría traducirse como Sindicato Nacional) en el año 1801, pero la figura sólo funcionó por cuatro años, hasta 1805. Tenía la función de vigilar los actos de los funcionarios civiles.

En el año 1969, el Gobierno de Holanda publicó un documento sobre su política para crear la figura del Ombudsman en el país. Esta fue enviada a debate en la Cámara Baja del Parlamento que decidió crear una institución a cargo de tratar con las quejas que las personas tengan sobre los actos del Gobierno.

Un Acta publicada en 1976, creó la oficina del “Investigations Commissioner” (Comisionado de Investigaciones). El nombre de “Ombudsman Nacional” fue introducido en una enmienda del año 1980. Así, el Acta del Ombudsman Nacional (Ombudsman National Act) fue aprobada el 4 de febrero de 1981 y fue recientemente reformada en un Acta de 12 de mayo de 1999.

Es importante resaltar que la figura del Ombudsman Nacional de Holanda fue incluida en la Constitución luego de la aprobación del Acta de 25 de febrero de 1999. Fue situada después de las instituciones del

Consejo de Estado (Council of the State) y la Corte de Audito de Holanda (Court of Audit)².

2. Diferencias y similitudes entre el Defensor del Pueblo de la República de Panamá y el Ombudsman Nacional de Holanda

2.1 Sus leyes constitutivas

La Ley que establece la institución de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá es la número 7 de 5 de febrero de 1997, que fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado número 23,221.

La del Ombudsman Nacional de Holanda es de 4 de febrero de 1981, modificada por el Acta del Parlamento de 12 de mayo de 1999.

- **Similitudes**

Ambos textos legales están bien estructurados y hacen una completa explicación de diferentes e importantes puntos como el nombramiento del Ombudsman o Defensor, su oficina y su personal, el procedimiento de investigación, el Informe Anual y sus funciones y competencias.

- **Diferencias**

La figura del Ombudsman Nacional de Holanda tiene su espacio en la Constitución de Holanda, Sección 78a. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá no está en la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, una ley creó la figura.

² Esta información fue tomada de la página de Internet del National Ombudsman of The Netherlands: www.ombudsman.nl. En febrero de 2001.

La *Ombudsman National Act*, en su primera sección -y es una buena costumbre que hemos observado en textos legales holandeses- define los términos utilizados. Además, puntualiza algunos aspectos sobre la competencia del Ombudsman al establecer quiénes son específicamente los empleados públicos sobre los que puede realizar sus funciones de verificar sus decisiones administrativas.

El texto legal panameño no establece definiciones de términos, pero no es difícil entender el lenguaje de la Ley, porque cada artículo está bien explicado y no deja vacíos legales. Su primer artículo establece la característica más importante de la Institución: su independencia, y los principios sobre los que fue creada la Institución de la Defensoría del Pueblo en Panamá: proteger los derechos constitucionales de las personas en el territorio panameño.

2.2 Nombramiento

En Panamá, la Ley establece la Defensoría del Pueblo como Institución, cuyo titular es nombrado Defensor del Pueblo (su traducción literal al Inglés es Defender of the People).

- **Diferencias**

El procedimiento de selección de la persona nombrada como Ombudsman es diferente en cada país.

El Defensor del Pueblo es nombrado por el Presidente de la República, pero la persona debe ser propuesta por el Parlamento -denominado en la República de Panamá con la Asamblea Legislativa-

quien hace una elección entre los candidatos que cumplan los requisitos que señala la Ley.

Artículo 6. *“El titular de la Defensoría del Pueblo es la persona denominada Defensor o Defensora del Pueblo, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

1. La Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa seleccionará el candidato o los candidatos a Defensor o Defensora del Pueblo. El candidato o los candidatos propuestos al Pleno Legislativo resultarán de la selección que la Comisión de Derechos Humanos realice entre todas las personas postuladas libremente, ante esta Comisión, para ocupar el cargo de Defensor o Defensora del Pueblo.

2. Dentro de los treinta días calendarios siguientes a la propuesta de la Comisión de Derechos Humanos, el plenario de la Asamblea Legislativa elegirá como Defensor o Defensora del Pueblo al candidato que obtenga la conformidad de la mayoría absoluta de sus miembros.

3. Si en la primera ronda de votación en el Plenario de la Asamblea ningún candidato consiguiera la mayoría requerida, la Comisión de Derechos Humanos propondrá un nuevo candidato o candidatos a la Asamblea, a fin de reiniciar el procedimiento para la elección establecido en este artículo.

4. Si treinta días después de presentada la propuesta en el Plenario de la Asamblea ningún candidato consiguiera la mayoría requerida, la Comisión de Derechos Humanos propondrá un nuevo candidato o

candidatos a la Asamblea, a fin de reiniciar el procedimiento para la elección establecido en este artículo”³.

De este artículo, entendemos el procedimiento para seleccionar al nuevo Ombudsman. Una de las Comisiones en las que está dividida la Asamblea Legislativa, la Comisión de Derechos Humanos, anuncia la apertura a elección del Defensor del Pueblo. De todos los candidatos que presentan sus credenciales y llenan todos los requisitos para la posición, la Comisión les evalúa y hace una selección de los candidatos que opina son los más capaces y les envía a la sesión plenaria del Parlamento. La Comisión de Derechos Humanos puede también enviar a todos los candidatos a la sesión plenaria del Parlamento (tal como sucedió en la primera elección de Defensor del Pueblo, el 27 de junio de 1997, cuando el primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños fue elegido por mayoría de votos), lo que juzgamos más adecuado, por cuanto, todos los parlamentarios tienen la oportunidad de decidir quién es el más capaz para llenar la posición de entre todos los candidatos.

En la sesión plenaria, los parlamentarios tienen que votar por uno de los candidatos. El candidato que obtenga la mayoría absoluta (mitad más uno de los miembros del Órgano Legislativo) es el nuevo Defensor del Pueblo. Si ningún candidato obtiene la mayoría, los parlamentarios tienen que seguir votando y sacar los candidatos con menos votos hasta que alguno de ellos llegue a la mayoría de votos.

³ Ley No. 7 de 5 febrero de 1997, Art.6.

El primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Antinori-Bolaños, fue elegido el 27 de junio 1997 por mayoría absoluta de votos (42 de los 71 parlamentarios) con votos de legisladores de gobierno y oposición.

En el Artículo 8, la Ley establece los requisitos necesarios para ser elegido como Defensor del Pueblo. Estos son:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Estar en pleno goce de sus derechos; civiles y políticos.
3. Ser mayor de treinta y cinco años.
4. No haber sido condenado por delito doloso.
5. Tener solvencia moral y prestigio reconocido.
6. No tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, con el Presidente de la República, ni con ningún otro miembro del Consejo de Gabinete, ni con Magistrados de la Corte Suprema de Justicia ni con los Legisladores de la República.
7. Ser, de preferencia, profesional del derecho, especialmente si cuenta con postgrado en Derechos Humanos.

Existe un acuerdo de opinión entre expertos en temas políticos y constitucionales –y también en las opiniones del pueblo en general– de la República de Panamá que abogan por la característica apolítica del Defensor del Pueblo. Nosotros también pensamos que esta posición debe ser ocupada por una persona que no tenga **-ni haya tenido-** relación con ninguna

organización política. Esta idea general está relacionada con la característica de independencia que tiene la posición; así, el Defensor del Pueblo no debe tener compromisos con ninguna autoridad u organización política.

En el *Ombudsman National Act* no se exige ninguna característica especial como en la ley panameña.

Además, el procedimiento para su nombramiento es diferente. La sección 2 del *Ombudsman National Act* dice que la Cámara Baja del Parlamento seleccionará el nombre, pero de una preselección de al menos tres (3) personas realizada por una comité constituido por el Vice-Presidente del Consejo de Estado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la Corte de Audito de Holanda. A pesar del hecho que el nombramiento es realizado por la Cámara Baja del Parlamento, autoridades autónomas del Estado seleccionan los nombres. Entonces, podemos decir que este procedimiento es totalmente contrario al que es utilizado en la República de Panamá.

2.3 Las figuras del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y el Ombudsman Nacional de Holanda

En Panamá, el primer Defensor del Pueblo es el Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños. Abogado y catedrático universitario, graduado como Doctor en Derecho, con una especialidad en Derecho Constitucional, por la Universidad Complutense de Madrid, España, con el grado *suma cum laude* por unanimidad. Fue elegido como Defensor del Pueblo por la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa el día 27 de junio de 1997, y tuvo

la enorme y titánica labor de crear la nueva institución en Panamá, que, en ese momento, no tenía estructuras físicas. Su período termina el día 31 de marzo de 2001.

Desde el 1° de octubre de 1999, el Ombudsman Nacional del Reino de los Países Bajos de Holanda es Roel Fernhout, quien es Profesor de Derecho Europeo, con especial énfasis en Leyes de Migraciones Europeas.

- Similitudes

Tanto el Defensor del Pueblo como el Ombudsman Nacional tienen las consideraciones de Alta Autoridad del Estado. En Panamá, el Artículo 10 de la Ley hace esta aseveración, además de darle al Defensor del Pueblo una remuneración equivalente a la de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Ambos textos legales mencionan las actividades que son incompatibles con la posición de Ombudsman. El Artículo 13 de la Ley panameña establece:

Artículo 13. *“El ejercicio del cargo de Defensor o Defensora del Pueblo es incompatible con la filiación partidista y con el desempeño de cualquier otra actividad político – partidista, profesional o comercial, ya sea remunerada o no remunerada, salvo aquellas estrictamente personales o que sean parte del desarrollo de las funciones de la Defensoría.”*

Artículo 14. *“A los treinta días de su nombramiento, el titular de la Defensoría del Pueblo tendrá que haber cesado en toda situación de incompatibilidad, presumiéndose, en caso contrario, que renuncia tácitamente al cargo”⁴.*

⁴ Artículos 13 y 14 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997. Podemos decir que estos artículos reafirman la concepción de mantener a tan

Por su parte, el *Ombudsman National Act* establece en su sección 5 que no puede ser miembro de cuerpos públicos que necesiten de una elección. Como en la Ley del Ombudsman panameño, esta es una prohibición de formar parte de cargos o espacios políticos. Además, no puede tener una oficina pública en donde reciba un salario o remuneración -en el caso del Ombudsman panameño, no puede realizar ninguna otra actividad, remunerada o no- tampoco puede actuar como abogado, notario o consultor.

Para mantener este principio de independencia, la segunda parte de la sección 5 dice que el Ombudsman Nacional no puede mantener ninguna posición, que pueda ser incompatible con el desempeño de sus deberes, su imparcialidad o independencia. Todo esto con el objetivo de crear confianza en las personas sobre el trabajo que tan importante institución realiza, tanto en Panamá como en Holanda.

- Diferencias

Un punto que llamó poderosamente nuestra atención es que, como ya hemos señalado anteriormente, el Defensor del Pueblo debe llenar algunos requerimientos que señala la Ley. Uno de ellos es que debe ser mayor de treinta y cinco (35) años de edad. Al contrario, el *Ombudsman National Act* dice, en la primera parte de su sección 3, que la Cámara Baja dará por terminado el cargo del Ombudsman Nacional si éste llega a la edad de sesenta y cinco (65) años.

alta autoridad completamente independiente de cualquier participación política pueda separarla de su tarea más importante: la defensa del pueblo.

Además, el *Ombudsman National Act* establece las razones por las que puede terminar el cargo del Ombudsman Nacional. Estas son más o menos las mismas razones que establece la ley panameña, excepto por algunas diferencias, tales como:

- Primero que todo, la Cámara Baja es la autoridad responsable de dar por terminado el cargo del Ombudsman Nacional, cuando éste incurra en incompatibilidades o en los presupuestos que establece la Ley. Por su parte, el Defensor del Pueblo es separado de su cargo sólo por una decisión de la Corte Suprema de Justicia, en casos específicos establecidos en el Artículo 11, numeral 4.
- La sección 3, en el numeral e del segundo punto, del *Ombudsman National Act* se señala que puede darse por terminado el período del Ombudsman Nacional si éste es declarado culpable de alguna ofensa, o es privado de su libertad por alguna sentencia judicial ejecutoriada. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá tiene inmunidad en los casos que establece la Ley panameña.

A. Deputy Ombudsman y Adjuntos del Defensor del Pueblo

Ambas leyes hablan de la persona que sustituirá al Ombudsman. En la Ley No. 7 de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, es denominado Adjunto o Adjunta del Defensor del Pueblo. En la Ley holandesa, es denominado Deputy Ombudsman.

- **Similitudes**

En ambas legislaciones, se establece que el sustituto del Ombudsman estará a cargo de la posición por todo

el término que el puesto quede vacante en caso de la ausencia absoluta del Ombudsman.

- Diferencias

En el *Ombudsman National Act* se establece que el *Deputy Ombudsman* será elegido por la Cámara Baja del Parlamento, pero sólo si el Ombudsman Nacional considera necesario llenar la vacante del *Deputy Ombudsman* y hace la solicitud formal para ello.

En el caso de la actual *Deputy Ombudsman*, tiene la función de aprobar o no, las recomendaciones que los investigadores redacten para cada caso en particular. Posteriormente, las recomendaciones aprobadas son enviadas al Ombudsman Nacional para su autorización final y firma.

El Defensor del Pueblo tiene la facultad de nombrar y remover a sus dos Adjuntos o Adjuntas.

Por ahora, está en funciones sólo uno de los Adjuntos, la primera Adjunta del Defensor del Pueblo. Tiene la importante función de supervisar el trabajo administrativo de la Institución, y sustituye al Defensor del Pueblo cuando éste está fuera de la oficina.

La diferencia entre la *Deputy Ombudsman* de Holanda y la primera Adjunta del Defensor del Pueblo está en las funciones que cada una de ellas normalmente realizan cuando no tienen que sustituir al Ombudsman en sus ausencias temporales. En el caso de la Institución en Panamá, la función de revisar y aprobar las recomendaciones dadas por los Analistas de Quejas es nuestra función como Asistente del Defensor del Pueblo. Luego de nuestra revisión, enviamos el caso al Defensor del Pueblo quien hace una última y detallada

revisión y firma la recomendación si está de acuerdo con el criterio.

2.4 La Institución de la Defensoría del Pueblo, su creación y organización y la Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda

2.4.1. La Defensoría del Pueblo de la República de Panamá

La Defensoría del Pueblo de la República de Panamá está situada en la Ciudad de Panamá, capital de la República. No se tienen oficinas regionales debido al limitado presupuesto del que se dispone.

La Defensoría del Pueblo de la República de Panamá está compuesta por diferentes Direcciones, sub-divididas en departamentos.

El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, primer Defensor del Pueblo creó y proveyó la estructura de organización de la Institución:

- Defensor del Pueblo de la República de Panamá
- Primera Adjunta del Defensor del Pueblo
- Secretaría General del Defensor del Pueblo

El trabajo de la Institución se divide por Direcciones:

1. Dirección Nacional de Admisión de Quejas y Análisis de la Información

Encargada de recibir las quejas y atender a las personas que asisten a la Institución. Introducen toda la información de la queja que proporciona la persona, en unos formularios especialmente creados, y es enviada al

Departamento de Administración de Quejas. En esta Dirección – como en las otras Direcciones – laboran también Analistas de Quejas, quienes son estudiantes de derecho o abogados a cargo de investigar los pormenores de la queja, y están en constante contacto con los quejosos. De estos Analistas, existen diversos profesionales con mucha experiencia en distintos campos como migración, seguridad social y problemas de derecho internacional privado; existe también un Departamento de Tránsito, con abogados con mucha experiencia en los distintos problemas del tránsito.

2. Dirección Nacional de Quejas contra la Administración Pública

Con profesionales del derecho encargados de investigar quejas concernientes a los ministerios del Estado, el gobierno central y los municipios (gobiernos locales). Muchos de los Analistas de Quejas que componen esta dirección tienen mucha experiencia en el trabajo que se realiza en las Alcaldías de la República de Panamá.

3. Dirección Nacional de Quejas sobre los Derechos Humanos

Está dividida en diferentes departamentos especializados:

- a. Departamento sobre Asuntos Indígenas: encargado de mantener contacto con las poblaciones indígenas de Panamá.
- b. Departamento sobre Asuntos Penitenciarios: investiga todas las quejas que se reciben por parte de las personas privadas de libertad y sus familiares.

- c. Departamento sobre Asuntos Ecológicos: investiga todas las quejas concernientes al ambiente y realiza investigaciones científicas y técnicas para el Defensor del Pueblo y para las personas.

Además, esta dirección investiga problemas relacionados con la niñez y la familia, y problemas con la Seguridad Social del Estado.

4. Dirección de Administración y Finanzas

Está a cargo de la administración del personal, de preparar y organizar el presupuesto anual, y verificar que todo el manejo administrativo marche adecuadamente en la Institución.

5. Dirección de Auditoría Interna y Fiscalización

Encargada del control de las cuentas de la Institución, y que los expedientes que contienen los documentos concernientes a cada queja estén en orden y acordes con el procedimiento.

6. Dirección de Promoción, Divulgación y Publicidad

Realiza una importante labor por cuanto esta Dirección está a cargo de crear, realizar e imprimir los diseños de los informes especiales y el Informe Anual del Defensor del Pueblo. Además, realiza una importante labor de divulgación y promoción de los Derechos Humanos por medio de importante material gráfico que se distribuye gratuitamente entre las personas.

7. Departamento de Administración de Quejas

A cargo de distribuir las quejas entre los Analistas de Quejas para su investigación y de llevar una detallada estadística de cuántas quejas son recibidas en la

Institución, de qué se tratan y cuál es el estado de cada una de ellas.

8. Dirección de Desarrollo Tecnológico e Informática

A cargo de ser el soporte técnico de los servidores y equipo informático de la Institución.

Además, el Defensor tiene un equipo de asistentes y asesores, que realizan una labor remunerada o *ad honorem*.

2.4.2. La Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda

La oficina del Ombudsman Nacional de Holanda está situada en la Ciudad de La Haya. Está compuesta por cuatro departamentos:

1. Admisibilidad y Competencia.
2. Investigación de la Policía y la Justicia.
3. Investigación de Finanzas, Educación, Cultura, Ciencia, Asuntos Sociales e Instituciones Administrativas.
4. Investigación de Migración, Asuntos Internos, Defensa, Asuntos Económicos, Agricultura, Conservación de la Naturaleza, Pesca, Tráfico, Manejo de las Aguas, Planeamiento Espacial, Asuntos Ecológicos, Salud, Bienestar, Deportes, Asuntos Foráneos y Ayuda para el Desarrollo.

2.4.3. Similitudes y diferencias

Las dos legislaciones proveen a la figura de sus oficinas. Para esto, la Ley establece que la administración central del Estado debe proveerles de los fondos necesarios.

Existe una importante diferencia entre ambos países, y es que Holanda tiene un Ombudsman Nacional, y éste tiene su oficina. En Panamá, la Ley ha creado la Institución de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, dirigida por el Defensor del Pueblo.

2.5 El Procedimiento de Investigación

- **Similitudes**

Las figuras del Ombudsman, en ambos casos, no tienen que iniciar una investigación si juzgan que la queja o petición no tiene fundamento o éste es insuficiente.

En Panamá, cuando las personas asisten a la oficina de la Defensoría del Pueblo o envía una carta, o se comunica de alguna otra manera, los Analistas de Quejas deben realizar las primeras investigaciones al respecto, hacer contacto con el quejoso y tratar de obtener mayor información. Si luego de estas primeras investigaciones, y las consultas preliminares con el Defensor del Pueblo, se decide que no existe fundamento para iniciar la investigación formal de la queja, el Analista de Quejas redacta una Resolución de No Admisión y la envía al Defensor del Pueblo para su aprobación y firma.

Además, tiene la facultad de iniciar una investigación oficial cuando así sea estimado.

En el caso del Ombudsman Nacional de Holanda, los investigadores tienen que analizar en qué casos es posible iniciar una investigación.

En la Institución en la República de Panamá, la mayoría de los casos que el Defensor del Pueblo ha

investigado como queja es por informaciones que recibe de distintas fuentes. Una de las más importantes fuentes que tiene la institución son los periodistas. Por esta razón, en la Defensoría del Pueblo, el Defensor del Pueblo ha creado una Sección de Análisis de la Información, que forma parte del Departamento de Administración de Quejas. Esta sección se encarga de almacenar todas las noticias e informes periodísticos que aparecen en los medios. Se encarga también de enviar a cada Analista de Quejas las noticias que aparezcan en los diferentes medios sobre las quejas que investigan. El Defensor del Pueblo decide qué reporte necesita ser investigado de manera oficial.

- Diferencias

El Artículo 20 y siguientes de la Ley No. 7 señala que cualquier persona, en cualquier momento puede presentar una queja ante la Defensoría del Pueblo, sin que existan requisitos formales para atenderla.

En la ley panameña de la Defensoría del Pueblo, el Artículo 26 de la Ley No. 7 establece:

“Artículo 26: La Defensoría del Pueblo podrá recibir todas las quejas, orales o escritas, transmitidas por cualquier medio, provengan de fuentes anónimas o identificadas, aún en los casos en que hayan sido presentadas ante otras autoridades administrativas y judiciales, que estén resolviendo sobre su admisión o inadmisión y en su caso investigándolas.

En caso de admisión se informará al quejoso. En caso de no admisión se le informará de los motivos en que se fundamenta la resolución, orientándole e indicándole otras vías, procedimientos o actuaciones que pudieran resultarle útiles.

El Defensor o Defensora del Pueblo rechazará toda queja en las que pueda advertir mala fe, carencia de fundamentos, inexistencia de pretensión o fundamento fútil o trivial”⁵.

La sección 12 del *Ombudsman National Act* establece un término de un año, luego de la decisión administrativa, para que la persona pueda presentar una solicitud ante el Ombudsman Nacional. Además, señala que primero la persona debe presentar su queja ante la administración antes de hacer la solicitud ante el Ombudsman Nacional.

- Procedimiento para casos urgentes

Ninguna de las dos instituciones en estudio brinda en su legislación un procedimiento específico para tratar los casos urgentes. Sin embargo, es una costumbre tanto en la Defensoría del Pueblo, como en la oficina del Ombudsman Nacional de Holanda, atender los casos considerados como urgentes con toda la celeridad posible.

- Cerrando la investigación: informes y recomendaciones del Defensor del Pueblo y las decisiones del Ombudsman Nacional

Cuando se cierra la investigación, tanto el Ombudsman Nacional como el Defensor del Pueblo deben comunicarlo a la autoridad investigada y a la persona que presentó la queja.

De esta investigación, el Defensor del Pueblo emite una resolución final que puede consistir en:

⁵ Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, Art.26.

- Condenar a la autoridad por violar los derechos humanos de los afectados.
- Presentar recomendaciones a la autoridad para que el problema pueda ser resuelto.

El Ombudsman Nacional debe presentar una decisión derivada de la investigación que ha realizado.

2.6 El Informe Anual

Anualmente, tanto el Ombudsman Nacional de Holanda como el Defensor del Pueblo de la República de Panamá deben presentar un informe de su trabajo ante el Parlamento.

En la ley panameña, está establecida la presentación del informe en el Título V, Artículos 36 y siguientes.

El Artículo 38 de la Ley No. 7 señala la información que debe contener el Informe Anual presentado al Parlamento (Asamblea Legislativa):

“1) Cuenta detallada de sus actuaciones, del resultado de éstas; del tipo de quejas presentadas y sus resoluciones, especificando cuántas fueron aceptadas y cuántas rechazadas; asimismo, dará cuenta de las recomendaciones, sugerencias y recursos interpuestos. El informe señalará específicamente a aquellos servidores públicos que hubieren obstaculizado o resistido las actuaciones de la Defensoría, o no hayan colaborado con la suficiente diligencia.

2) La liquidación del presupuesto de la Defensoría del año fiscal al que se refiere el Informe, así como el presupuesto para el siguiente.

3) En el informe anual, en los informes especiales y en las demás informaciones que remita la Defensoría del Pueblo a la Asamblea Legislativa o a la Comisión de Derechos Humanos, no se hará referencia a los datos identificativos personales de quienes hayan presentado las quejas, salvo aquellos aspectos circunstanciales que, sin revelar la identidad de las personas, permitan comprender los hechos.”

Por su parte, la sección 28 del *Ombudsman National Act* dice que debe presentar anualmente un informe de su trabajo ante ambas Cámaras del Parlamento.

2.7 Competencia ante el Órgano Judicial

La sección 1ª. del *Ombudsman National Act* determina las autoridades sobre las que el Ombudsman puede iniciar una investigación. En este artículo, no están incluidas las cortes de justicia del Reino de los Países Bajos de Holanda. Pero, en la sección 14 y los numerales *h* y *j*, señalan que el Ombudsman no está obligado a iniciar una investigación cuando el caso está o ha sido tratado por un tribunal judicial.

La Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, tal como fue concebida y aprobada, le dio facultades al Defensor del Pueblo para investigar la administración de justicia por actuaciones administrativas irregulares (por ejemplo, la destitución injustificada de un empleado), o por la ineficiente prestación del servicio (en el procedimiento) por parte de la administración de justicia. Pero estos artículos fueron declarados inconstitucionales por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá en una polémica decisión tomada luego que el Defensor del Pueblo denunció varias irregularidades

en el Órgano Judicial por la gran cantidad de quejas sobre la ineficiencia de la administración de justicia, que llegaron a la Institución en tan sólo los primeros meses de haber iniciado operaciones. Así que, por el momento, la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá no puede recibir ni investigar ninguna queja relacionada con la administración de justicia, el Tribunal Electoral ni el Ministerio Público.

2.8 Competencia ante Organizaciones Privadas con Concesión Administrativa (Privatización de Servicios Públicos)

No obstante, la Institución y el Defensor del Pueblo tiene la facultad de investigar cualquier queja relacionada con el trabajo de las organizaciones privadas a cargo de administrar (por concesión administrativa) servicios públicos.

Esta es una importante diferencia entre estas dos figuras, por cuanto el Ombudsman Nacional no tiene competencia para investigar organizaciones privadas.

2.9 Derecho a apelar las decisiones del Ombudsman

Las decisiones del Ombudsman Nacional de Holanda pueden ser recurridas ante él por medio de un recurso presentado por la autoridad administrativa que se sintió perjudicada por la decisión del Ombudsman.

Por su parte, el Artículo 3 de la Ley No. 7 que crea la figura de la Defensoría del Pueblo en Panamá, señala lo siguiente:

“Artículo 3: Las actuaciones del titular de la Defensoría del Pueblo en el ejercicio de sus atribuciones, no son susceptibles de recursos ni de acciones administrativas o jurisdiccionales”.

Las decisiones del Defensor del Pueblo son finales y determinantes. Consideramos que esta es una buena medida, porque es un método de forzar a la autoridad administrativa a realizar las acciones necesarias para reparar el daño causado, en los temas que ha señalado el Ombudsman.

2.10 Independencia: La figura no es parte de la Administración

La ley panameña especifica en su Artículo 1º. lo siguiente:

Artículo 1. “Se crea la Defensoría del Pueblo, como institución independiente, que actuará con plena autonomía funcional, administrativa y financiera, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona”⁶.

Pensamos que la independencia de la figura en sus decisiones, de consideraciones políticas o económicas, es como la espina dorsal de la Institución. Un Defensor del Pueblo que puede ser manejado por intereses políticos, económicos, o de cualquier otra índole, nunca hará un buen trabajo, porque no estará considerando el bienestar del pueblo, sino sólo las consecuencias políticas a las que se podría atener debido a las investigaciones que realice.

⁶ Éste artículo especifica claramente la característica de independencia de la figura.

2.11 Constitucionalización de la figura

El Ombudsman Nacional de Holanda fue introducido en la Constitución del Reino de los Países Bajos de Holanda, en su Artículo 78a. Esto le brinda a la figura la importante posición que debe tener.

Por ahora, y debido a la reciente adopción de la figura en la República de Panamá, la Defensoría del Pueblo no se encuentra en la Constitución Política de la República de 1972, sin embargo la mayoría de las opiniones de juristas señalan que debe encontrarse en la Constitución, por cuanto refuerza su base legal y ninguna persona u Órgano del Estado podrían intentar afectar su independencia.

2.12 La Protección de los Derechos Humanos

La Institución en la República de Panamá fue creada con la misión de proteger los derechos humanos de la población. Así fue establecido en el Artículo 2 de la Ley No. 7.

La protección de los derechos humanos es la razón por la que la mayoría de los países iberoamericanos ha adoptado en sus sistemas la figura del Ombudsman. Las violaciones a los derechos humanos por parte de los servidores públicos - tales como la Policía u otras autoridades administrativas con mayor o menor poder - han sido una costumbre de muchos años en América Latina, pero actualmente existe un movimiento -que se inició con la adopción de la figura del Ombudsman en la Constitución de Guatemala de 1985- para erradicar o al menos disminuir los abusos y violaciones a los

derechos humanos por parte de las autoridades administrativas.

Esta no es la faceta que concierne en gran medida al Ombudsman Nacional de Holanda. Su labor está dirigida, más que todo, a fiscalizar que cada acto realizado por las autoridades administrativas esté dentro de los lineamientos de propiedad en la actuación administrativa, y no a verificar que un acto pueda violar los derechos humanos. Pero ésto no significa que el Ombudsman Nacional no tome en cuenta el concepto de la protección de los derechos humanos. Este aspecto es tomado muy en consideración en las quejas sobre el comportamiento de la Policía.

2.13 Relación del Defensoría del Pueblo de la República de Panamá con otros órganos del Estado

2.13.1. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá

Como hemos señalado anteriormente, la Defensoría del Pueblo es una institución autónoma con la misión de proteger y promover los derechos humanos de las personas en el territorio panameño. Para proteger los derechos humanos de las personas y la independencia de la Institución en sí, han sido muchos los problemas que han ocurrido en las relaciones con otros Órganos del Estado. Como ejemplos de las repercusiones para el Defensor del Pueblo por hacer un buen trabajo, un trabajo independiente, al proteger los derechos humanos del pueblo, podemos mencionar la disminución en el presupuesto de funcionamiento de la Institución y los fallos de inconstitucionalidad por parte

de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá que ha sufrido la Institución y que ha limitado sus atribuciones.

Pero, hasta el momento esto no ha debilitado los esfuerzos por llevar adelante la labor de la Institución, como tampoco la relación en general de trabajo con los Órganos estatales. Podemos decir que, actualmente – en los últimos meses de trabajo del primer Defensor del Pueblo – las relaciones con el Gobierno Central y sus autoridades son relativamente buenas por cuanto consideramos que, finalmente han comprendido y aceptado la importancia de la independencia que debe tener la figura del Defensor del Pueblo. El Órgano Ejecutivo, representado por la Presidencia de la República y sus Ministros, ha invitado al Defensor del Pueblo en algunas ocasiones a reuniones para discutir temas de importancia nacional. De igual manera, el Órgano Legislativo, representado por los Legisladores, ha invitado también al Defensor del Pueblo a sesiones de las Comisiones de Trabajo de este órgano estatal. En varias ocasiones, la Secretaría General del Defensor del Pueblo – como la enviada del Defensor del Pueblo – ha asistido en su representación a estas reuniones donde ha podido hacer uso de la palabra y destacar importantes puntos en la protección de los derechos del pueblo. El Órgano Judicial, representado por los Magistrados y Jueces de los Tribunales de Justicia, han recibido en algunas ocasiones misivas por parte del primer Defensor del Pueblo, donde éste llama la atención de la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia sobre los problemas o casos que son tratados en la Defensoría, y recomendaciones para su solución.

2.13.2. El Ombudsman Nacional de Holanda

El Ombudsman Nacional de Holanda tiene relaciones con un grupo de personas en cada Ministerio o Institución Pública, quienes están a cargo de recibir la queja, investigarla y preparar una respuesta para el Ombudsman Nacional. Estas personas son denominadas “contactos”, y son el enlace directo del Ombudsman Nacional con cada Institución.

3. Funciones del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional de Holanda

3.1 El Defensor del Pueblo de la República de Panamá. Sus funciones y la lucha por su independencia

Podemos señalar como las funciones centrales del Defensor del Pueblo de la República de Panamá, aquellas que aparecen en el Título I (Artículos 4 y 5) de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, que señala las atribuciones y facultades de la Defensoría del Pueblo. Las hemos agrupado en las siguientes:

Investigar:

El Artículo 4 de la Ley No. 7 señala que el Defensor del Pueblo tiene la facultad de investigar todos los actos u omisiones de las autoridades administrativas que pudieron haber violado los derechos que establece el Título III de la Constitución Política de la República de Panamá. El Título III de la Constitución Política establece los derechos civiles, políticos y sociales de los

panameños y extranjeros que se encuentren en el territorio. Además, establece los principios de la buena administración.

Además del procedimiento formal de envío de notas en la investigación, los Analistas de Quejas se encargan de buscar datos e información, realizar inspecciones y reuniones junto con el Defensor del Pueblo, quejosos y autoridades, hacer llamadas, entre otras actividades. La investigación siempre termina con una resolución.

Recomendar:

El Defensor del Pueblo puede hacer recomendaciones a los servidores públicos con el objetivo de ayudar a resolver los problemas que existan en la población. Sus recomendaciones no sólo son un aviso para el funcionamiento de la administración, sino una forma de sentar precedentes para el trabajo de la administración en el futuro.

Además, el buen ejemplo de la Defensoría del Pueblo de ser una institución eficiente e independiente es una forma indirecta de recomendar a la administración que realice un buen trabajo.

Denunciar:

El Defensor del Pueblo puede denunciar públicamente las irregularidades que encuentre en la administración pública, derivadas de su investigación. Esto significa una gran presión para las autoridades públicas.

Promoción:

El Defensor del Pueblo tiene la obligación de instruir a las personas en los derechos que poseen. Con este fin, el primer Defensor del Pueblo ha escrito diferentes

publicaciones en donde, de manera simple, explica los aspectos básicos que todo ciudadano del país debe conocer acerca de sus derechos. Como hemos explicado anteriormente, la Dirección de Promoción está encargada de diseñar, imprimir y distribuir estas publicaciones.

Mediación:

Además, el Defensor del Pueblo puede mediar en los conflictos entre autoridades administrativas y ciudadanos. Sin embargo, el numeral 10 del Artículo 4 señala que sólo podrá llevar a cabo esta función si las partes en conflicto le autorizan o le solicitan su intervención.

Función Social:

El Defensor del Pueblo⁷ ha realizado también una extraordinaria labor de ayuda a las personas, por medio de giras médicas a lugares inaccesibles del país, así como de apoyo a niños campesinos enfermos, facilitando su traslado a la ciudad capital para su atención en instituciones de salud especializadas; y también la atención de muchos otros casos humanitarios.

Relacionadas con los Órganos del Estado:

- Administración de Justicia: denuncias ante el Procurador de la Nación

El Artículo 30 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, señala que, cuando el Defensor del Pueblo tenga conocimiento de actos que puedan constituir un delito, debe informarlo al Procurador de la Nación para su debida investigación judicial.

⁷ En el caso del Dr. Italo Antinori Bolaños, ha destacado la participación de su esposa, Dra. María Eugenia Barnett, en esta labor social.

- Asamblea Legislativa (Parlamento Panameño)

El Artículo 4, numerales 5 y 7 establece las funciones que el Defensor del Pueblo tiene con respecto al Parlamento.

El numeral 5 establece que el Defensor del Pueblo puede presentar anteproyectos de ley -relacionados con la protección de los derechos humanos- a la consideración de las entidades con la facultad de proponer leyes, tales como la Asamblea Legislativa.

El Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, ha presentado dos anteproyectos de Ley a la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa. Uno con el fin de derogar leyes que autorizan a algunas autoridades administrativas a enviar a prisión a personas sin juicio previo. Lastimosamente, estas leyes son utilizadas para amordazar la libertad de expresión en la República de Panamá. El otro es con el fin de regular el derecho de admisión, mal utilizado por los dueños de establecimientos públicos y privados para discriminar las personas en Panamá.

El numeral 7 establece la obligación del Defensor del Pueblo de presentar un Informe Anual sobre su trabajo a la Asamblea Legislativa. Además, puede presentar Informes Especiales sobre distintos casos que se han registrado en la Institución y que considere que su conocimiento sea de interés para la población.

Entre algunos de los Informes Especiales que ha presentado el Primer Defensor del Pueblo, podemos señalar los siguientes:

- Informe Especial “El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo en defensa de

los niños y adultos que no tienen identidad: ‘los Chiriticos’.”

- Informe Especial “El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo presenta un Informe Especial sobre las sustancias químicas utilizadas en las Bananeras.”
- “Informe Especial contra el Racismo. El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Defensor del Pueblo, se pronuncia contra el Racismo.”
- Informe Especial. “El Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, presenta el Informe Especial sobre las Elecciones Generales de dos (2) de mayo de 1999, de la República de Panamá.
- “Informe Especial sobre el Referéndum Constitucional del 30 de agosto de 1998, de la República de Panamá”.
- Gobierno Central

La Ley No. 7 establece que el Defensor del Pueblo puede investigar los actos, hechos u omisiones del Órgano Ejecutivo y la Policía.

-Gobiernos Locales:

El Defensor del Pueblo puede investigar los actos u omisiones de los municipios.

-Entidades Autónomas:

El Defensor del Pueblo puede investigar y hacer recomendaciones sobre las entidades autónomas del Estado, tales como, por ejemplo, la Caja de Seguro Social (Entidad de Seguridad Social) y la Autoridad Nacional del Ambiente (entidad encargada de la protección del medio ambiente).

- Entidades Privadas:

Con Concesión Administrativa

El Defensor del Pueblo puede inquirir sobre los actos, hechos u omisiones de las entidades públicas que administran -por concesión administrativa- un servicio público. Tal es el caso de las compañías encargadas de administrar el servicio de electricidad y la compañía que desarrolla las telecomunicaciones del país.

Personas particulares

El Defensor del Pueblo no puede investigar, pero sí puede realizar recomendaciones a las personas, para hacer un mejor uso de sus derechos.

A nivel internacional e interinstitucional:

El Artículo 4, numeral 9 de la ley panameña señala que el Defensor del Pueblo debe estar en permanente contacto con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales que luchan por la protección de los derechos humanos.

3.2 Las funciones del Ombudsman Nacional de Holanda

De acuerdo a la explicación brindada por el documento “A Brief Introduction” (cuya traducción literal al español es “Una Breve Introducción”), publicación realizada por la Oficina del Ombudsman Nacional, y relacionándolo con la manera en que está organizada la Institución en la República de Panamá, podemos señalar –de manera informal– las funciones del Ombudsman Nacional de la siguiente manera:

Investigación:

El Ombudsman Nacional de Holanda debe investigar las quejas que admite en su oficina.

Emitir una decisión:

Luego de la investigación, el Ombudsman Nacional tiene la importante función de realizar una decisión en la que tome en cuenta toda la información que ha recibido acerca de una queja.

Crítica y escrutinio:

La investigación del Ombudsman Nacional tiene la importancia de que funciona como una crítica constructiva para las autoridades administrativas, porque estos pueden conocer los aspectos en los que –a juicio del Ombudsman– la administración está fallando. Además, la investigación funciona como un método de escrutinio para que el Ombudsman Nacional pueda conocer y darse cuenta de qué autoridades están trabajando de manera adecuada y eficiente.

Intervención:

El Ombudsman Nacional puede intervenir para resolver una queja, si el quejoso necesita que la administración pública resuelva el caso de manera rápida.

Realizar recomendaciones a las personas:

También, el Ombudsman Nacional puede también recomendar a las personas qué actos debe llevar a cabo para resolver su problema con la administración pública. Por ejemplo, puede recomendarles la búsqueda de asesoría por parte de un abogado.

Internacional:

El Ombudsman Nacional de Holanda forma parte de la Organización Internacional del Ombudsman.

Medios de Comunicación:

El Ombudsman Nacional puede hacer públicas sus opiniones ante los medios de comunicación.

Sin embargo, sobre la base de la investigación y al estudio sobre la materia que hemos realizado en estos meses -y a la bibliografía proporcionada- podemos distinguir como funciones del Ombudsman Nacional de Holanda, las siguientes:

3.2.1. Funciones Centrales

Protección:

Esta función se explica como la protección que el Ombudsman Nacional debe brindarle a los ciudadanos contra las decisiones de la administración que puedan afectarles. En este aspecto, se explica además que el propósito es reparar la confianza del ciudadano en la administración.

Sobre este punto, consideramos estas explicaciones un poco confusas y contradictorias, porque precisamente para dar protección a los ciudadanos, algunas veces el Ombudsman necesita señalar cuáles son los errores o violaciones que ha cometido la administración. Si el Ombudsman intenta solamente reparar la confianza del ciudadano en el gobierno, estaría entonces protegiendo al gobierno y no al ciudadano.

La primera cosa que las personas desean de una Institución del Ombudsman es recibir consejo y

protección de los abusos, y darles las mejores recomendaciones relacionadas a su caso.

No obstante, es posible encontrar una base legal para la función de protección del Ombudsman Nacional en la sección 12 del *Ombudsman National Act*. A pesar de que el artículo no menciona la misión de proteger a los ciudadanos de forma específica, establece que cualquier persona puede iniciar una investigación sobre la forma en que la administración ha actuado.

Se nos han explicado, además, los dos tipos de investigación que constituyen las formas en que es considerada la función de protección:

- Investigación: Después de admitida la queja, el investigador a quien le es asignada inicia la investigación formal enviando cartas a las autoridades administrativas relatando el problema, del que realiza un informe con los hallazgos. Este tipo de investigación siempre finaliza con el informe final, firmado por el Ombudsman Nacional.
- Intervención: Es una forma informal de investigación utilizada para representar al ciudadano ante la administración de una manera rápida. La forma más común de intervención es por vía telefónica. El Investigador realiza una llamada telefónica al “contacto” de la entidad administrativa, y de esta forma tratar de encontrar los caminos tendientes a resolver el problema.

Prevención:

Las recomendaciones y el buen ejemplo de la Institución del Ombudsman Nacional son dos formas de prevención. Dando consejo a las autoridades en los

temas que pueden ser mejorados y aplicando los principios de una administración propia a la misma Institución como un buen ejemplo para otras instituciones, son formas de prevenir comportamientos impropios que pueden causar perjuicio en los derechos de los ciudadanos.

Las recomendaciones son muy importantes porque estas constituyen la mejor forma para el Ombudsman de aconsejar o sugerir a las autoridades administrativas en un caso específico que concierne al quejoso (en una queja específica de una persona interesada) o de los ciudadanos en general (en una investigación oficial iniciada por el propio Ombudsman Nacional). Las recomendaciones son importantes por cuanto, si el Ombudsman tiene contacto directo con las personas, tendrá una amplia perspectiva de la situación que les afecta.

La principal forma de cerrar la investigación es dando recomendaciones a la autoridad pública concernientes al problema. Es la función del Ombudsman Nacional asegurarse que la autoridad siga la recomendación o, al menos, que hallen la manera de resolver el problema del quejoso.

Un Ombudsman debe ser la voz de los que no tienen voz.

3.2.2. Funciones relacionadas

Informativa:

Como hemos explicado anteriormente, el Ombudsman Nacional tiene deberes de información tanto a la administración, como al peticionario. Podemos mencionarlas del modo siguiente:

- Informar al peticionario de otros remedios legales (statutory remedies) que puede brindarle la ley administrativa para resolver su queja (establecido en la sección 13 del *Ombudsman National Act*). Esta información puede ayudar al ciudadano a buscar otros caminos que puedan ayudarle a resolver su problema.
- La sección 12, subsección 2, señala que antes de la admisión de la queja, el peticionario debe presentarla ante la autoridad administrativa correspondiente, a menos –establece el mismo artículo– que ésto no se espere de modo razonable por parte del peticionario. Comprendemos de este artículo, que le da la oportunidad al peticionario para presentar la queja directamente a la autoridad concerniente, y también le da la oportunidad a la administración de momentáneamente librarse de una carta oficial por parte del Ombudsman Nacional, y revisar sus procedimientos internos, para ubicar los que puedan estar fallando.
- La sección 17 del *Ombudsman National Act* dice que cuando una queja no sea admitida, es una obligación del Ombudsman Nacional informar –de manera escrita– al peticionario de la no admisión y sus razones. Además, si el Ombudsman decide no continuar con la investigación, debe informar de esto al peticionario y dar las razones de este cierre.

Normativa:

El ejemplo más importante de la función normativa del Ombudsman de Holanda constituye el concepto de propiedad utilizado por él para establecer si un acto de

la administración es bueno o no. Este concepto se establece en la sección 26 del *Ombudsman National Act*.

Para explicar los límites y puntos importantes de este concepto, el Ombudsman ha provisto a los Investigadores de Quejas de la institución de un manual que contiene las explicaciones de los diferentes conceptos que deben tomar en cuenta al momento de admitir e investigar una queja. Además, cada investigador es provisto de un formulario que es llenado al momento de recibir la queja. Este formulario establece los diferentes aspectos del concepto de propiedad en la actuación del servidor público o la autoridad administrativa, y cómo pudo haber sido probablemente violado.

4. Competencia legal del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional de Holanda

4.1 Defensor del Pueblo de la República de Panamá: La Competencia que señala la ley

Relacionada con los Órganos del Estado:

a. Órgano Judicial: administración de justicia

Como hemos explicado, la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, tal como fue aprobada, establece la competencia del Defensor del Pueblo de investigar la ineficiente prestación del servicio por parte de la administración de justicia. Pero la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta atribución. Así

que, actualmente la Institución en Panamá no tiene competencia para investigar este tipo de quejas.

Consideramos que, debido a la enorme cantidad de quejas que recibió el primer Defensor del Pueblo en sus primeras semanas de trabajo, y que antes de la publicación del Fallo de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1998, los panameños mostraron su disconformidad por el tiempo utilizado por los juzgados para resolver los casos, el Fallo fue el mejor medio que encontraron las autoridades de la época para evitar que se siguieran investigando sus actuaciones. El Fallo de la Corte Suprema de Justicia no solamente limitó la competencia de la institución de Derechos Humanos en Panamá, sino que también le quitó la oportunidad al pueblo de tener un espacio y lugar donde quejarse de las actuaciones del Órgano Judicial.

b. Órgano Legislativo:

El Fallo de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1998 también declaró inconstitucional la única forma de investigación que existía sobre la Asamblea Legislativa. Una parte del numeral 3 del Artículo 4 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, señala que el Defensor del Pueblo sólo puede investigar los actos administrativos que fuesen realizados por la Asamblea Legislativa, por ejemplo, la destitución irregular de un servidor público por parte de esta entidad.

Así entonces, al momento la Ley no le da competencia al Defensor del Pueblo para investigar los actos irregulares u omisiones en la labor de los

parlamentarios. Sin embargo, sobre la base de la facultad que tiene el Defensor de hacer públicas denuncias de actos irregulares de los servidores públicos, se han podido exponer a la opinión pública las actuaciones de diferentes funcionarios públicos, entre éstos, los legisladores de la República.

c. Órgano Ejecutivo:

Gobierno Central

El Defensor del Pueblo puede investigar los actos, hechos u omisiones del Órgano Ejecutivo –incluyendo entre éstos, al Presidente o Presidenta de la República y sus Ministros de Estado- y la Policía.

El Defensor del Pueblo puede investigar al Presidente de la República como jefe del Ejecutivo y de la Administración. De hecho, se han iniciado varias investigaciones que han concluido con recomendaciones para el Presidente o Presidenta de la República.

Gobiernos Locales

El Defensor del Pueblo tiene la atribución de investigar actos irregulares en los que hayan incurrido los Alcaldes en todo el país.

Entidades Autónomas

El Defensor del Pueblo puede también investigar las entidades autónomas tales como la institución de Seguridad Social del Estado (Caja de Seguro Social) y la Entidad Autónoma del Ambiente (Autoridad Nacional del Ambiente).

El Contralor General de la República

Como oficina pública, el Defensor del Pueblo puede también iniciar investigaciones sobre los actos del Contralor General de la República.

Entidades Privadas

Con concesión: El Defensor del Pueblo puede investigar los servicios públicos bajo el manejo de entidades privadas, tales como la empresa que brindan el servicio público de telecomunicaciones (Cable and Wireless Panama, S.A.), y el servicio público de generación y distribución de la electricidad (dividido en diferentes sociedades privadas, como ETESA y ELEKTRA, S.A.).

Personas Particulares: El Defensor del Pueblo no puede intervenir de manera oficial en un problema entre personas particulares. El Artículo 4, numeral 10 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 señala que el Defensor del Pueblo tiene la facultad de mediar en problemas que surjan entre la administración y los particulares, pero solamente si las partes aceptan esta mediación. El Defensor del Pueblo ha mediado de manera satisfactoria en diversos complicados casos entre particulares y la administración.

Fallos de la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia ha emitido dos fallos de inconstitucionalidad a la Ley que crea la Institución de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá. Esto es muy curioso, porque esta Ley ha sido una de las más discutidas y

asesoradas que se han aprobado en los últimos años en la República.

El primer fallo de inconstitucionalidad fue emitido el 12 de febrero de 1998, y el segundo el 9 de agosto de 2000.

El primer fallo de inconstitucionalidad trató de debilitar la figura del Defensor del Pueblo. La Corte decidió limitar la inmunidad del Defensor del Pueblo, así que éste puede ser responsable de las opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. La opinión debe estar siempre sostenida por pruebas. Además, este fallo le quitó la facultad al Defensor del Pueblo de investigar las deficiencias en el servicio de administración de justicia, así que la Institución perdió la competencia para investigar al Órgano Judicial.

El segundo fallo de inconstitucionalidad fue dictado para declarar inconstitucional la frase del Artículo 45 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, que señalaba que el presupuesto de la Institución no puede ser inferior al del año anterior. Este fallo dejó a la Institución en una ambivalencia económica. Ahora, cuando los intereses políticos así lo decidan, las autoridades administrativas y el Órgano Legislativo (el Órgano estatal encargado de aprobar el Presupuesto de la Nación) pueden dar a la Institución un presupuesto irrisorio que pueda perjudicar sus funciones.

Notas e Informes Especiales:

Aunque el Defensor del Pueblo no tiene competencia para iniciar investigaciones ante todas las

autoridades, puede hacer públicas recomendaciones por medio de los Informes Especiales o de emitir sus opiniones ante los medios de comunicación cuando lo considere para la protección de las personas. Además, puede enviar sus recomendaciones a los Presidentes de los tres Órganos del Estado: Presidente o Presidenta de la República, Presidente o Presidenta de la Corte Suprema de Justicia y Presidente o Presidenta de la Asamblea Legislativa.

4.2 Competencias legales del Ombudsman Nacional de Holanda

Administración

La sección 1ª. del *Ombudsman National Act* establece la competencia para investigar las acciones de las autoridades administrativas señaladas en el Acta. Estas autoridades son:

- Los Ministros.
- Autoridades Administrativas de las Provincias, Municipalidades, y la Junta del Agua (Water Board) cuando es autorizada por el Ministro.
- La Policía.
 - a. Juntas del Agua (Water Boards):

En caso de las Juntas del Agua (Water Boards), tal como entendimos las explicaciones de la Investigadora de Quejas de la Oficina del Ombudsman Nacional, Sra. Saskia Borkent, por la importancia del tema del agua para el Reino de los Países Bajos de Holanda, ésta institución es independiente y autónoma en todos los sentidos. Pero, en los casos en los que no se trate de una

decisión administrativa, sólo puede iniciarse la investigación de una queja cuando se trate de aspectos relacionados con las actividades de la administración. La Sra. Saskia Borkent nos señaló como ejemplo el caso en que una persona se quejó porque trabajadores de la Junta del Agua fueron a limpiar el lodo del arroyo que pasaba detrás de su residencia, y dejaron más lodo en su patio, que en el patio de sus vecinos. Como este hecho no estaba relacionado con una decisión administrativa, sino con la actuación de la Institución, el Ombudsman Nacional pudo iniciar una investigación y finalizar con la recomendación de que el quejoso debía ser indemnizado.

b. Municipalidades:

Órdenes Ministeriales han sido aprobadas para regular la sección 1ª. del *Ombudsman National Act*, y el Ombudsman puede investigar los actos de algunas de las municipalidades del país.

El acto final que modificó el *Ombudsman National Act* es del primero de enero de 1999, y estableció que luego de aprobada la Orden Ministerial, en cada municipalidad deberá estar disponible un Ombudsman. Las razones dadas para tomar esta decisión es la gran distancia de las provincias más lejanas de la Oficina del Ombudsman Nacional, situada en La Haya; y también, por aspectos financieros, porque cada municipalidad deberá pagar por tener un Ombudsman Municipal.

Así que, para el 1º de enero del año 2002, cada municipalidad, o éstas en grupo, deberán tener un

Ombudsman Municipal. Las personas pueden decidir si presentar una queja ante el Ombudsman Municipal o ante la Oficina del Ombudsman Nacional en La Haya.

Para este propósito, el Gobierno ayudará a asegurar que estos nombramientos puedan ser realizados. Pero, la Orden Ministerial ha establecido que, para que cada municipalidad asigne un Ombudsman Municipal, se deberán pagar impuestos para sufragar esta posición.

Está ahora en discusión la posibilidad de darle al Ombudsman Nacional de Holanda la competencia para iniciar investigaciones en todas las municipalidades del país, porque, al momento, sólo puede iniciar investigaciones en cincuenta y cinco (55) municipalidades.

Actualmente, algunas municipalidades tienen su Ombudsman, por ejemplo, las cuatro más importantes: Amsterdam, Utrecht, La Haya y Rotterdam.

c. Fuera de la competencia del Ombudsman Nacional:

La sección 16 del *Ombudsman National Act* señala las limitaciones en su competencia. Se menciona:

- Donde conciernan materias generales de las políticas del Gobierno, incluyendo las políticas generales sobre coacción de las leyes, o las políticas generales de la autoridad administrativa en cuestión.
- Donde conciernan materias de regulaciones de leyes marco (general binding regulations).

- Si un remedio legal (statutory remedies) sobre la base de la Ley General de Administración puede ser disponible para resolver un problema.

Consideramos que estas limitaciones tienen el propósito de limitar lo concerniente al Ombudsman con disposiciones que son meras políticas del Estado. Sin embargo, también pensamos que las recomendaciones y opiniones del Ombudsman en estas materias –no precisamente tiene que ser de alguna manera coercitivas– pueden ser muy fructíferas para el Gobierno al darse a conocer la opinión de las personas sobre diferentes temas que directa o indirectamente les afectan.

d. Parlamento:

El Ombudsman Nacional puede cooperar con el Parlamento en la investigación de las acciones realizadas por las autoridades administrativas en su capacidad legislativa.

Este punto está unido al tema que explicamos anteriormente sobre las limitaciones en la competencia del Ombudsman Nacional. Tampoco es posible para el Ombudsman investigar los actos del Parlamento porque no son autoridades administrativas; pero el Ombudsman Nacional puede cooperar con el Parlamento dando recomendaciones y opiniones.

e. Órgano Judicial:

Como hemos explicado, la sección 1 y la sección 16 del *Ombudsman National Act*, señalan que el Ombudsman Nacional no puede investigar el sistema judicial porque la legislación judicial de

Holanda (Judiciary Act of the Netherlands) establece su propio sistema de presentación de quejas para examinar los actos y el trato de los jueces.

Actualmente, está en discusión la adopción de una figura especial: un Ombudsman especial, bajo la jurisdicción del Ombudsman Nacional de Holanda, con la labor de investigar los casos de malos tratos por parte de los jueces en los tribunales de justicia.

f. Ciudadanos:

El Ombudsman Nacional puede hacer recomendaciones a las personas. Además, debe informar a los peticionarios si su petición fue admitida o no, y todos los pasos de la investigación.

4.3 Diferencias

Tenemos que mencionar que el Defensor del Pueblo tiene competencia para investigar los actos de todas las municipalidades. Es un propósito para realizar en el futuro el establecimiento de oficinas regionales del Defensor del Pueblo en cada Provincia y región importante del país pero estas oficinas regionales estarán bajo las órdenes y la jurisdicción del Defensor del Pueblo. De este modo, los gobiernos locales y los gobernadores de las provincias no tendrán que pagar por éstas.

Una gran diferencia entre el Defensor del Pueblo y el Ombudsman Nacional de Holanda, es la competencia que cada figura tiene ante el Órgano Judicial.

El Defensor del Pueblo tiene la competencia de investigar la administración de justicia de dos maneras:

- En la efectividad en la prestación del servicio de la administración de justicia.
- En materia administrativa, como la destitución irregular de un empleado.

Pero la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá declaró inconstitucionales estas competencias.

Al contrario, el Ombudsman Nacional de Holanda no tiene competencia para investigar al Órgano Judicial.

Cuando una persona desea quejarse por el trato que ha recibido por parte de un juez en un tribunal, debe dirigirse a una oficina especial de quejas contra el Órgano Judicial.

Los jueces en el Reino de los Países Bajos de Holanda no tienen funciones administrativas, como en el caso del Órgano Judicial Panameño. No tiene que emplear o destituir a los empleados que laboran en la administración de justicia. Esto es facultad del Ministerio de Justicia, así que, cualquier queja u objeción debe ser dirigida al Ministro. Esto le da a las personas en Holanda una ventaja que la gente de Panamá ha perdido debido al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.

Sin embargo, es importante señalar que, para la Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda, el Gobierno no es supervisado en su calidad de empleador. Esto significa que, cuando un empleado público es destituido irregularmente, en vez de acudir al Ombudsman, tiene oficinas especiales a las cuales ir a quejarse al respecto.

En la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a la Ley panameña, es posible recibir quejas sobre los empleados públicos que piensen que su destitución fue realizada de manera irregular. Esto puede ser realizado porque la legislación administrativa de la República (contenida en el Código Administrativo de la República de Panamá y leyes administrativas especiales) establecen que la decisión de destituir a un empleado público es una decisión administrativa, por esta razón, es susceptible de ser investigada por el Defensor del Pueblo.

Además, es importante mencionar que a diferencia del Ombudsman Nacional de Holanda, el Defensor del Pueblo de la República de Panamá puede iniciar investigaciones sobre las actuaciones del Contralor General de la República. La diferencia consiste en que la Ley que crea la Defensoría del Pueblo señala que el Defensor del Pueblo debe investigar a todos los servidores públicos del Estado.

La Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la carrera administrativa en la República de Panamá, define al servidor público como, *“es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado”*⁸.

⁸ Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, Artículo 2 (Disposiciones Generales). Esta ley puede ser encontrada en el Anexo del Código Administrativo de la República de Panamá. Edición de 1996, compilación realizada por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá.

De modo diferente, en Holanda, la Legislatura, el Órgano Judicial, el Consejo de Estado y la Corte de Audito no son consideradas autoridades administrativas, así que el Ombudsman Nacional de Holanda no puede investigarles.

5. Procedimiento de investigación en la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá y la oficina del Ombudsman Nacional de Holanda

5.1 Criterios para la admisión de las quejas

5.1.1. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá

La admisibilidad de los casos en un tema muy importante para toda institución del Ombudsman. En el caso particular de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, se ha dividido el criterio para admitir una queja en diferentes aspectos, tales como:

a. Artículos de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997

Como un aspecto general, podemos mencionar al Artículo 2 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 como el criterio general para la admisión de quejas, porque establece que el Defensor del Pueblo se encargará de vigilar la protección de los derechos que establece el Título III de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 (que contiene los derechos civiles y políticos y los derechos humanos).

El Artículo 20 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 es el primero del capítulo que se refiere al Procedimiento de Investigación de la Institución. Éste

realiza la importante observación sobre la falta de formalidades para presentar una queja. Cualquier persona: natural o jurídica, nacional o extranjera, puede presentar una queja y no será impedimento la minoría de edad, la incapacidad ni el internamiento en centros penitenciarios o psiquiátricos. Las únicas personas que no pueden presentar quejas ante la Defensoría son los titulares responsables de los organismos del Estado, pero sólo si desean presentar una queja relacionada con temas de su competencia, por cuanto obviamente, la solución del problema está en sus propias manos. Pero es posible para un Ministro, un Parlamentario o un Director de una Entidad Pública, para señalar algunos ejemplos, presentar una queja ante el Defensor del Pueblo de la República de Panamá.

El Artículo 22 establece que todos los procedimientos ante la institución son gratuitos. Las personas no tienen que pagar ninguna fianza o cuotas para presentar una queja.

El Artículo 24 señala las dos formas de iniciar una investigación:

- Como una Queja De Oficio del Defensor del Pueblo,
o
- Como una queja presentada por una o varias personas.

En este artículo, además, se establece la informalidad del procedimiento cuando señala que la persona puede presentar las razones de su queja sin ningún tipo de solemnidad o formalidades.

El Artículo 26 señala que la Defensoría del Pueblo puede recibir las quejas transmitidas de cualquier manera (orales o escritas), y que provengan de persona

identificada o de fuente anónima. Este artículo también especifica que es posible admitir la queja incluso si otra autoridad administrativa o judicial también la investiga.

b. Fallo de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1998

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1998 le hizo un grave daño a las competencias y funciones del Defensor del Pueblo de la República de Panamá. La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional algunos artículos de la Ley relacionados con la competencia para investigar quejas acerca del Órgano Judicial y con la inmunidad del Defensor del Pueblo.

Debemos mencionar este fallo cuando hablamos de los criterios de admisión de quejas porque se declaró inconstitucional la facultad del Defensor del Pueblo para investigar posibles violaciones de los derechos humanos por parte del Órgano Judicial en dos maneras:

- Por los abusos de los empleados públicos del Órgano Judicial, el Órgano Legislativo, el Ministerio Público y el Tribunal Electoral, en materia administrativa (por ejemplo, la actuación irregular en un Acto Público para adquisiciones para sus oficinas). Esto se señalaba en el numeral 3 del Artículo 4 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997.
- Por la deficiente prestación del servicio por parte de la Administración de Justicia (por ejemplo, la mora judicial: el excesivo atraso en resolver los casos judiciales). Esto se señalaba en el Artículo 23 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997.

Así que, cuando una persona acude personalmente, vía telefónica u otros medios a la Defensoría del Pueblo a presentar una queja sobre un asunto que esté conectado al Órgano Judicial, los Analistas de Quejas y el Defensor del Pueblo deben meditar muy bien si es posible admitir la queja o negarle la admisión, porque puede ser una posibilidad que una situación que viola los derechos humanos fuese realizada por un empleado público de las entidades fuera de la competencia debido al fallo de la Corte Suprema, pero puede ser que existan otras entidades del Estado que pueden hacer algo para ayudar a resolver la situación, y contra éstas sí se pueda iniciar una investigación.

Por ejemplo, cuando personas privadas de libertad emiten quejas sobre los custodios penitenciarios, es posible investigarles por cuanto estos guardias son parte de la Policía Nacional. Además, en casos como éstos el Defensor del Pueblo solicita un informe sobre la queja al Director del Sistema Penitenciario (oficina que forma parte del Ministerio de Gobierno y Justicia), para que estén atentos de esta situación.

Un caso de no admisión debido al fallo de la Corte de 12 de febrero de 1998 puede ser cuando una persona se queja de abusos realizados por investigadores de la Policía Técnica Judicial, por cuanto éste es un cuerpo de detectives policías bajo la competencia del Órgano Judicial.

- c. Criterio del Defensor del Pueblo de la República de Panamá basado en su experiencia con las quejas

Es también importante tomar en cuenta la experiencia que el Defensor del Pueblo ha recopilado

basada en su conocimiento de los casos ya tramitados. Esto es importante porque en todos los países tenemos personas con desórdenes mentales que acuden a las oficinas del Ombudsman por cuanto es el único lugar donde son escuchados. Entonces, es preciso conocer quiénes son y cómo manejarles, siempre tomando medidas de seguridad específicas. Por supuesto que una persona con un desorden psiquiátrico no significa que no pueda tener razón en lo que aduce. Inclusive, el Artículo 20 de la Ley No. 7 señala que no es impedimento para presentar una queja el encontrarse recluido en un centro psiquiátrico. Por esta razón, los Analistas de Quejas deben investigar muy bien los hechos antes de enviar al Defensor del Pueblo una recomendación de no admisión de una queja. El primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, antes de cerrar un caso con una Resolución de No Admisión, primero conversa con el Analista de Quejas sobre los aspectos de la queja y si su recomendación es la correcta, para que no quede ninguna posibilidad de no haber admitido una queja que pudo haber sido realmente una violación a los derechos humanos de la persona.

d. Admisión de un caso como gestión humanitaria

Muchas personas asisten a la Defensoría del Pueblo solicitándole al Defensor que les ayude en sus problemas. Pero, gran cantidad de estos problemas se relacionan con dinero, enfermedades o mera asistencia legal. Estos son problemas que no conciernen directamente con una violación a los derechos humanos de la persona realizada por una autoridad administrativa. Por ello, no hay ninguna posibilidad de

iniciar una investigación, porque muchas veces no hay nada que deba ser investigado.

Con el objetivo de ayudar a las personas, el primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, ha adoptado el sistema de las Gestiones Humanitarias. Estos casos tienen su propio expediente numerado y son asignados a un Analista de Quejas de la Institución; y con la dirección del Defensor del Pueblo se realizan algunas actuaciones con el fin de tratar de resolver el problema de la persona. Por ejemplo, intentar obtener la donación por parte de una oficina administrativa o de una organización no gubernamental para personas en prisión, realizar las llamadas telefónicas y las comunicaciones que sean necesarias para trasladar a niños enfermos desde lugares inaccesibles de todo el país al Hospital del Niño en la Ciudad de Panamá para su adecuada atención médica; o la asistencia legal gratuita por parte de abogados de la Institución, bajo las instrucciones del Defensor del Pueblo, en muy contados y especiales casos en los que puedan existir violaciones a los derechos humanos de la persona en el proceso.

e. Criterios en la admisión de Quejas de Oficio

Como hemos explicado anteriormente, muchas de las investigaciones oficiales son iniciadas por informaciones recibidas de los periodistas en sus periódicos y otros medios de comunicación social.

Cuando el Defensor del Pueblo recibe información por parte de medios de comunicación y otras maneras que representen la posibilidad de violar los Derechos Humanos de personas por parte de una entidad estatal, abre una Queja de Oficio y se la asigna a un Analista de

Quejas para que lleve adelante los procedimientos formales de la investigación.

5.1.2. El Ombudsman Nacional de Holanda

a. Presentación de la queja en forma escrita

La sección 12 del *Ombudsman National Act* señala en su punto número 3 que la petición deberá ser presentada de forma escrita. Esta deberá contener:

- El nombre y dirección del peticionario.
- Lo más clara posible una descripción de la acción concerniente y el nombre de la persona cuyas acciones son motivo de la queja y el nombre en relación con quien el acto fue llevado a cabo.
- Los agravios relacionados con la acción.
- La manera en que la queja es presentada y si es posible los hallazgos de la investigación de la queja por la autoridad administrativa acreditada.

Si el quejoso llega y presenta su queja de manera oral, los Investigadores de Quejas deben solicitarle que la escriba para que sea posible iniciar la investigación.

b. El término de un año para presentar la queja ante el Ombudsman Nacional

La sección 12, en su primer punto, señala que “Cualquier persona tiene el derecho de solicitar al Ombudsman de manera escrita, investigar la manera en que la autoridad administrativa ha actuado hacia la persona natural o entidad legal en un hecho en particular, **a menos que haya transcurrido más de un año desde la acción en cuestión**”. (El subrayado y la traducción son nuestros). De lo que señala este artículo,

deducimos que, luego de un año desde la acción incorrecta, no es posible para la persona presentar la queja.

c. Opciones dadas por la sección 14 del
Ombudsman National Act

La sección 14 del *Ombudsman National Act* da algunas opciones para decidir la admisión de una queja. El Ombudsman puede decidir no investigar una queja si:

- Es recogida muy tarde.
- Es manifiestamente infundada.
- La seriedad de la petición es manifiestamente insuficiente.
- El peticionario no se relaciona con el acto administrativo querellado.
- La queja se trata de un caso ya en investigación por la Institución o un Comité Parlamentario.
- Ya es investigada una queja sobre el mismo tema.
- La administración dio un remedio estatutario al peticionario, y éste no fue utilizado.
- Un tribunal judicial ya ha dado una decisión sobre la petición.

Similitudes y Diferencias

Cualquier persona puede presentar una queja en ambas instituciones del Ombudsman en estudio. No importa si la persona es, por ejemplo, natural del país o extranjera. Además, en ambas instituciones, los Analistas o Investigadores de Quejas están encargados

de realizar los procedimientos para investigar la queja, bajo las directrices de la figura del Ombudsman.

Respecto a las diferencias, podemos señalar lo siguiente:

El Defensor del Pueblo tiene variados criterios para la admisión de quejas. Además de los que establece la Ley No. 7, son de gran importancia la experiencia y los Fallos de Inconstitucionalidad emitidos por la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.

El Ombudsman Nacional de Holanda es más formal en el criterio para la admisión de quejas. Es muy respetada la formalidad de presentar la petición de forma escrita y en el término de un año luego de la emisión del acto de la Administración.

No es necesaria ninguna formalidad por la persona para presentar una queja ante la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Las personas pueden presentar quejas incluso por vía telefónica o por correo electrónico. Obviamente, para que la Institución mantenga un archivo y una organización en el recibo y ordenamiento de las más de seis mil doscientas (6,200) quejas que la Defensoría del Pueblo ha recibido en sus primeros tres años de labor, la Dirección Nacional de Admisión de Quejas y Análisis de la Información llena un formulario con la información general del caso y lo envía al Departamento de Administración de Quejas, quienes colocan la información en un expediente numerado e introducen los hechos del caso y su número en el sistema informático de la Institución. Con esto, podemos decir que la Defensoría del Pueblo mantiene todos sus casos de manera escrita, pero no solicita a la

persona que envíe por escrito su queja para poder admitirla.

Además, la Ley que crea la Defensoría del Pueblo no establece ningún término para presentar la queja. De hecho, existen muchas quejas que consisten en problemas que sucedieron muchos años atrás, pero con consecuencias en el presente. Como ejemplo de este tipo de quejas es las enfermedades que sufren las personas que trabajaron en las plantaciones de banano desde hace veinte años y que han recibido -o que todavía reciben- muchos químicos tóxicos en su organismo.

El Ombudsman Nacional de Holanda solicita al peticionario que presente sus quejas en el término de un año luego que se cometiera el acto irregular. Imaginamos que esto se debe a que pensarán que –luego de un año– no es posible realizar ninguna reparación por medio de un acto administrativo de la situación.

Es importante mencionar que, cuando el Defensor del Pueblo recibe una queja sobre un tema que ya está siendo investigado, la nueva queja es admitida y se emite una Resolución de Acumulación que es firmada para unir la nueva queja a la que al momento se está investigando, y reunir los hechos para ambos casos.

También, si la nueva queja se trata sobre un caso que ya ha sido cerrado, el Defensor del Pueblo debe considerar si la nueva queja tiene aspectos diferentes a los de la que ya ha sido cerrada. Si el quejoso brinda nuevos elementos a la investigación, es posible reabrir la queja y continuar la investigación.

No es una materia de criterio para la admisión de quejas, pero debemos mencionar una importante diferencia entre ambas instituciones. Tal como hemos explicado, los procedimientos ante la Defensoría del Pueblo son completamente gratuitos. En ninguna de las etapas de la investigación se recibe ningún dinero por parte de las personas. El Ombudsman Nacional de Holanda tampoco recibe fianzas o contribuciones por la investigación que la Institución realiza, pero es importante mencionar que para que una municipalidad obtenga los servicios de un Ombudsman Municipal, los ciudadanos de esa municipalidad están obligados a pagar algunas cuotas para financiar la posición.

5.2 Tipos de Investigación

El Defensor del Pueblo de la República de Panamá formalmente realiza dos tipos de investigación, establecidos en el Artículo 24 de la Ley No. 7:

- A instancia de la persona interesada: cuando cualquier persona acude al Defensor del Pueblo a presentar una queja.
- Como una investigación oficial (Queja De Oficio): cuando el Defensor del Pueblo inicia la investigación.

En cada tipo de investigación, es abierto un expediente donde se mantiene toda la información y las pruebas del caso.

En todos los casos, la investigación consiste, primero que todo en comprobar que los derechos humanos del quejoso han sido realmente violados y en buscar la manera de ayudar a la persona. Esto se realiza

enviando notas solicitando informes a las oficinas administrativas relacionadas con el problema. Éstas tendrán un período de días para responder la solicitud del Defensor del Pueblo. Además, los Analistas de Quejas podrán realizar distintas actividades, tales como llamar a la Institución o ir personalmente, realizar reuniones e inspecciones, con miras a recoger datos que puedan ser utilizados en la investigación. Cuando este paso es llevado a cabo, el Defensor del Pueblo siempre finaliza la investigación con la emisión de una Resolución Final, con los resultados de la investigación, explicando si los derechos humanos del quejoso han sido violados o no, y emitiendo recomendaciones para la administración para el mejoramiento de sus procedimientos.

El Ombudsman Nacional de Holanda establece estas dos maneras de investigación en las secciones 12 y 15 del Acta.

Tenemos que mencionar que, de manera informal existe una subdivisión en la manera en que el Ombudsman holandés lleva adelante la investigación para un peticionario. Existen dos maneras:

- Intervención: Los Investigadores de Quejas realizan aproximaciones informales con las oficinas de la administración que fueron motivo de la queja. Estos acercamientos son por ejemplo haciendo una llamada telefónica al contacto en la Institución y explicar el caso del peticionario, o ir personalmente al lugar para atender el caso sin haber enviado todavía una nota formal firmada por el Ombudsman Nacional. Este tipo de acercamiento es el

denominado método de intervención y son hechos en aquellos casos en los que se necesite una pronta respuesta por parte de la Institución. Es un tipo de proceso para casos urgentes. Luego de las actividades realizadas para resolver el caso, el Investigador de Quejas redacta un informe interno para la Institución. Pero es posible también que el Ombudsman Nacional decida continuar la investigación iniciada con el método de Intervención, con el método de Informes.

- Método de Informes: es el modo formal de investigar un caso. Inicia con una petición por escrito por parte de una persona, y algunas notas son redactadas y firmadas por el Ombudsman Nacional de Holanda para enviar a las oficinas administrativas envueltas en la queja. Luego que la investigación ha finalizado, el caso termina formalmente con un Informe con Recomendaciones firmado por el Ombudsman.

Similitudes y Diferencias

Como hemos explicado anteriormente, ambas figuras tienen la facultad de iniciar una Investigación Oficial, además de las investigaciones de quejas presentadas por las personas.

No todas las investigaciones realizadas por el Ombudsman Nacional de Holanda finalizan con un Informe de Recomendaciones. Cuando el método de intervención es utilizado, no se redacta un Informe.

A diferencia con la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, donde cada investigación termina con una resolución final que, en la mayoría de

los casos, contiene recomendaciones para la oficina administrativa envuelta en el caso, incluso si los derechos humanos del quejoso no se han visto afectados. Estas recomendaciones tienen el propósito de contribuir a mejorar el trabajo del gobierno, señalando qué aspectos causan problemas para las personas.

5.3 Procedimiento formal de investigación de quejas

5.3.1. Investigación de una queja presentada por una o más personas

A. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá

Tal como se explica en el Primer Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá (1998)⁹, y en pequeños trípticos publicados con el fin de informar a las personas el procedimiento de investigación, cuando una persona presenta una queja -personalmente, por vía telefónica o cualquier otra manera- quien recibe la queja debe dejar evidencia de ello en los formularios especialmente diseñados para la presentación de quejas. Estos formularios contienen la información general del quejoso y el problema. Además, debe establecer si la persona desea mantener su identidad en secreto (queja anónima).

A este formulario se le anexan los documentos y las pruebas gráficas que el quejoso aporte, y se abre un expediente numerado que contendrá toda esta información.

⁹ *Primer Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. 1997-1998. p. 62.*

Los Analistas de Quejas deben darle al quejoso toda la orientación sobre lo que debe hacer o a qué otros lugares debe asistir para hacer posible la ratificación de sus derechos.

Luego de recibir la queja en la Dirección de Admisión y Análisis de la Información, y el correspondiente procedimiento de llenar el formulario con la información pertinente, la queja pasa a un reparto que se realiza todos los días en el Departamento de Administración de Quejas. El Analista de Quejas al que se le asigne el caso a consecuencia del reparto, deberá hacer un estudio bien profundo de los hechos, realizar las primeras investigaciones, y además establecer contacto con el quejoso para intentar obtener mayor información. El Analista expondrá sus conclusiones en las reuniones periódicas que se realizan con el Defensor del Pueblo. En estas reuniones se discute sobre la admisión de la queja y las posibles recomendaciones que pueden emitirse en cada caso.

Si se decide que no existe fundamento para investigar la queja, el Analista de Quejas a cargo del caso deberá redactar una Resolución de No Admisión y enviarla al Defensor del Pueblo para su firma.

De modo diferente, si la queja es admitida, el Analista de Quejas a cargo redactará una Resolución de Admisión, señalando los hechos del caso. Estos son revisados y firmados por el Defensor del Pueblo. Una copia de esta Resolución será enviada a la oficina administrativa concerniente con una nota oficial -también firmada por el Defensor del Pueblo- informando a las autoridades sobre la queja y solicitándoles un informe sobre el caso.

Tal como se establece en el Artículo 27 de la Ley que crea la institución, la autoridad requerida tiene un máximo de días hábiles -que se establecen en la nota oficial, y que no podrán ser más de quince días laborables- para enviar un informe con las respuestas a los cuestionamientos que realice el Defensor del Pueblo. Si la autoridad administrativa requerida necesita más tiempo para contestarle al Defensor por medio de un informe, podrá solicitar una prórroga. El Defensor del Pueblo puede dar la prórroga, nuevamente, por un máximo de quince (15) días hábiles o menos, considerando la importancia y la urgencia del caso. Si el caso es de tal urgencia en su investigación y solución, el Defensor del Pueblo puede incluso enviar una solicitud de informe que deberá ser respondido en cinco (5) días hábiles.

Además de este procedimiento, son muy importantes las actividades alternas que el Defensor del Pueblo y los Analistas de Quejas bajo sus instrucciones pueden hacer para promover la solución de un problema. De estas actividades podemos mencionar:

- Reuniones con las partes en conflicto: El Defensor del Pueblo puede llamar a la administración y a los quejosos para reunirse y hablar serenamente sobre un problema en un lugar neutral: las oficinas de la Defensoría del Pueblo. Muchas quejas han encontrado su modo de ser solucionadas luego de largas reuniones en la Defensoría del Pueblo.
- Visitas a las oficinas de la administración: Los Analistas de Quejas deben llevar adelante vías alternas para realizar la investigación y recoger la información necesaria, tales como visitar las oficinas

de la administración implicadas en el caso -acompañados o no por los quejosos- y conversar con las autoridades a cargo.

- Visitas e inspecciones al lugar del problema: El Defensor del Pueblo y los Analistas de la Defensoría bajo sus instrucciones pueden realizar visitas a los quejosos en sus hogares, o en el lugar del problema, en caso, por ejemplo, de un conflicto entre un municipio y un grupo de personas por la posesión de un terreno.

Cuando la información para tomar una decisión es recogida, y las vías alternas no han funcionado para resolver el problema, el Defensor del Pueblo puede tomar la decisión de emitir una Resolución Final con Recomendaciones. La Resolución Final dada a un caso en específico depende de la investigación realizada y el trato dado al caso por la autoridad administrativa investigada.

B. El Ombudsman Nacional de Holanda

El Ombudsman Nacional de Holanda recibe las quejas por escrito de cualquier persona, sobre posibles irregularidades en la administración en Holanda.

Las peticiones son recibidas en el Departamento de Admisión de la Oficina del Ombudsman Nacional, que está encargado de analizar la petición y decidir si puede ser admitida e investigada.

Cuando el departamento admite la queja, es designada a un Investigador de Quejas. Dependiendo de los hechos del problema, se designa a un Investigador de Quejas en uno de los diferentes departamentos en los que se divide la oficina del Ombudsman Nacional.

El peticionario debe ser informado de que su queja ha sido admitida.

El Investigador de Quejas a cargo, deberá llenar un formulario con un resumen de los datos de la queja. Este formulario tiene diferentes puntos relacionados con el concepto de propiedad, así la Institución tendrá un registro de las principales quejas que presentan las personas, con el fin de solicitar el mejoramiento de aquellos puntos que sean débiles del concepto de propiedad. Por ejemplo: este formulario establece si el peticionario ha sido tratado cortésmente por el gobierno, y si el acto administrativo fue resuelto con rapidez.

El Investigador de Quejas está, entonces, encargado de redactar las notas oficiales necesarias con un resumen de la queja, con el fin de enviarlas a la oficina administrativa relacionada, y establecer comunicación con los Contactos de la Oficina del Ombudsman Nacional en cada una de las oficinas administrativas concernientes.

La oficina administrativa relacionada con el problema que recibe la nota oficial con el resumen de todos los hechos por parte del Ombudsman tiene un término de cuatro semanas para responderle al Ombudsman Nacional.

Es muy importante recoger toda la información posible, por parte del peticionario y por parte de la oficina administrativa envuelta en el caso.

Cuando el Ombudsman Nacional decide que ha recogido toda la información necesaria, redacta un recuento de los hallazgos. Esto es un informe final con los hechos investigados.

Similitudes y Diferencias

Es absolutamente importante analizar cada caso por cuanto la Ley que crea ambas figuras del Ombudsman señalan que no tienen que iniciar una investigación cuando encuentran que la queja o la petición son infundadas o insuficientes.

El procedimiento para obtener la información para el Defensor del Pueblo es de contacto personal, porque, además de enviar notas oficiales a las autoridades administrativas relacionadas al problema, otras vías y actividades son utilizadas, tales como visitas a las autoridades administrativas o al lugar del conflicto, y reuniones con las partes enfrentadas. De estas reuniones, el Defensor del Pueblo ha obtenido una buena manera para sentar a las partes en conflicto en un sitio neutral y hablar sobre el problema, muchas veces con muy buenos resultados.

5.3.3. Investigaciones Oficiales

Cada una de las instituciones tienen también la facultad de iniciar una investigación oficial cuando así lo necesite.

A. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá

En la Institución de la República de Panamá, muchos de los casos que el Defensor del Pueblo ha investigado como Queja de Oficio provienen de distintas fuentes. Las más importantes fuentes que utiliza la Institución son las noticias publicadas por los periodistas. Es por esta razón que en la Defensoría del Pueblo se ha creado la Sección de Análisis de la Información, que es parte

del Departamento de Administración de Quejas. En esta Sección de la Institución, tres funcionarias están encargadas de recolectar todas las noticias que aparecen en los diferentes medios de comunicación, sobre todo de la prensa escrita. El Defensor del Pueblo señala qué reportaje escrito habla sobre un problema tan serio que debería ser investigado como una Queja de Oficio.

B. El Ombudsman Nacional de Holanda

En el caso del Ombudsman holandés, los Investigadores de Quejas deben analizar en qué casos es posible iniciar una investigación oficial. Entonces, el Ombudsman Nacional decide cuándo un problema puede ser susceptible de iniciar una investigación oficial.

5.3.4. La creación de las gestiones humanitarias por parte del primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá

Existen algunos casos que, debido a su No Admisión no es posible investigarlo como una queja. Pero, en la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá se reciben diariamente una gran cantidad de personas que acuden esperando una solución a sus problemas.

Por esta razón, el primer Defensor del Pueblo creó el sistema de las gestiones humanitarias. Estos casos tienen su propio expediente numerado, tal como un caso regular, y un Analista de Quejas encargado. El propósito es realizar diferentes gestiones, tales como llamadas telefónicas, notas y mediaciones -sin solicitar un informe sobre el problema a la entidad del Estado por cuanto no es realmente una queja- con el objetivo de conseguir la solución del problema.

La mayoría de las gestiones humanitarias que el Primer Defensor del Pueblo ha atendido son acerca de problemas con niños enfermos. Pero además, algunas veces los abogados de la Institución han atendido casos judiciales de personas que han acudido al Defensor del Pueblo, como Gestiones Humanitarias. Estos han sido casos muy particulares y específicos, porque la Institución no tiene la función de brindar asistencia legal gratuita.

Algunos de los casos que el Defensor del Pueblo ha atendido como gestiones humanitarias son:

- El caso de una mujer indígena de la etnia Ngöbe Buglé, en la región occidental del país, que fue violada por un terrateniente. Uno de los abogados de la Institución fue designado por el Defensor del Pueblo para atender la defensa de la indígena en el juicio para asegurarse que recibiría todos los derechos del debido proceso que necesitara.
- El caso del niño indígena Carlitos López, encontrado por el primer Defensor del Pueblo en la región Ngöbe Buglé con un serio problema de hidrocefalia. El Dr. Antinori-Bolaños envió al niño y su madre al Hospital del Niño en la Ciudad de Panamá, para que pudiese ser atendida su enfermedad.
- El caso de una mujer alemana, de nacionalidad estadounidense, que fue arrestada en la Ciudad de Panamá por tráfico internacional de drogas, y dio a luz una bebé en el centro penitenciario. El Defensor del Pueblo admitió el caso como gestión humanitaria y envió abogados del Departamento de Asuntos Penitenciarios para asegurarse que la mujer recibiera

un buen trato, y que su hija recibiera leche materna en un ambiente saludable sin ningún problema. Lamentablemente, la mujer fue convencida de dar su hija a una organización no gubernamental a cargo de cuidar niños abandonados. El Defensor del Pueblo argumentó que ninguna mujer –ni siquiera las que están en prisión– debe ser privada de su derecho de estar con sus hijos, pero lo más importante, los niños tienen derecho –por su salud física y mental– de recibir leche materna de sus madres.

Debe destacarse que no es posible para un abogado que labora en la Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda atender un caso legal particular de un peticionario, para intentar ayudar una persona, aparte de la labor de investigación que se realiza en la Institución.

5.3.5. Algunos aspectos importantes en el procedimiento de investigación

A. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá

1. *Prohibición de censura. Artículo 25 de la Ley No. 7.*

Este artículo establece que cualquier correspondencia, llamada telefónica o comunicación realizada por una persona con la Institución de la Defensoría del Pueblo podrá ser objeto de censura, incluso si la persona se encuentra en prisión o está limitada en sus derechos.

Este artículo busca la protección de la identidad y los hechos del problema del quejoso.

2. *Quejas Anónimas. Artículo 26 de la Ley No. 7.*

Del mismo modo, el Artículo 26 establece que la persona puede mantener su identidad en secreto si lo desea. No es un requisito el nombre de la persona para investigar los hechos del problema. Muchas de las quejas anónimas que recibe la Defensoría del Pueblo provienen de privados de libertad que acusan a los custodios penitenciarios de abusos a sus Derechos Humanos.

B. El Ombudsman Nacional de Holanda

Las quejas anónimas no son permitidas oficialmente en las investigaciones realizadas por el Ombudsman al de Holanda. Pero, de hecho, en casos especiales en los que la seguridad de la persona esté en riesgo, el Ombudsman puede iniciar una investigación manteniendo en secreto la identidad de la persona, pero el Ombudsman Nacional debe conocer toda la información general del quejoso, sólo que no la publicará.

5.4 Poderes de investigación

Con el propósito de finalizar una investigación ambas instituciones de Ombudsman tiene entre sus atribuciones la facultad de requerir a las autoridades administrativas que brinden la información solicitada.

5.4.1. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá

A. Facultad de Inspección

El último párrafo del Artículo 27 de la Ley No. 7 señala que el Defensor del Pueblo tiene la facultad de

inspeccionar cualquier oficina pública y solicitar los documentos que se requieran para la investigación del caso.

La Ley señala que esta facultad puede ser desempeñada por el Defensor del Pueblo en persona o puede ordenar a uno de los funcionarios de la Institución el realizar esta gestión.

La Ley No. 7 también señala que los empleados públicos no pueden intervenir ni obstruir la realización de esta facultad. No es posible negarle el acceso de la información al Defensor del Pueblo. La Ley No. 7 no lo señala específicamente, pero cualquier desobediencia de un empleado público a la Ley, puede ser castigada por la Legislación Administrativa y la Constitución Política de la República de Panamá.

A continuación, transcribimos el Artículo 27 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 y el Artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá:

“Artículo 27: Cuando la Defensoría del Pueblo admita una queja o decida una actuación de oficio, promoverá la oportuna investigación para su esclarecimiento solicitando a los servidores públicos cuantos informes considere convenientes, y éstos deberán contestar la solicitud de informe de la Defensoría, en un plazo máximo de quince días hábiles. Este plazo sólo podrá ser ampliado hasta un máximo de dos prórrogas de hasta quince días hábiles cada una, cuando, a juicio del titular de la Defensoría del Pueblo, las circunstancias y la complejidad del caso lo aconsejen. El Defensor o Defensora del Pueblo podrá indicar un plazo menor para la

presentación de informes, cuando la urgencia de la situación así lo exija.

Asimismo, el Defensor o Defensora del Pueblo, o el funcionario de la Defensoría que el titular autorice, podrá inspeccionar cualquier institución pública, incluidas las policiales, penitenciarias o psiquiátricas, y no podrá negársele el acceso oportuno a ninguna dependencia pública, ni a ningún expediente o documento que se encuentre relacionado con la investigación.”

“Artículo 18: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

Queremos mencionar dos de las más importantes inspecciones realizadas por el primer Defensor del Pueblo.

- En 1999, el Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, llegó por sorpresa al despacho de la Directora de la Institución de Seguridad Social del Estado (Caja de Seguro Social) a realizar una inspección y obtener algunos documentos que probaban que la construcción de una vía rápida por parte de una empresa mexicana pasó por encima de unos terrenos pertenecientes a la Caja de Seguro Social y que no se le retribuyeron con ninguna indemnización a la institución de seguridad social, dañando de este modo las finanzas del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la institución. Una importante investigación judicial fue iniciada luego de la

publicación de los documentos descubiertos por el primer Defensor del Pueblo.

- El 10 de mayo de 1999, una queja fue presentada por una persona sobre el uso irregular de las partidas presupuestarias discrecionales dadas al Presidente de la República, y también el uso irregular de las partidas presupuestarias circuitales dadas a los legisladores de la República. Con el propósito de llevar a cabo la investigación, el Defensor del Pueblo realizó una inspección a la oficina del Contralor General de la República el 20 de mayo de 1999, y le solicitó un informe detallado de la cantidad y uso de esas cantidades en los últimos años¹⁰.

El Contralor General de la República le explicó al Defensor del Pueblo que no hay tales partidas presupuestarias discrecionales, sino sólo fondos rotativos que son otorgados a los Legisladores, para el beneficio de los sectores de más bajos recursos. Sin embargo, estas explicaciones dadas por el Contralor General de la República no fueron suficientes para la opinión pública.

B. Declaración de un empleado público como hostil y entorpecedor

El Artículo 29 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 señala que cuando un empleado público obstruye la investigación del Defensor del Pueblo con actitudes como:

- No enviar la información solicitada a tiempo o ni siquiera enviarla.

¹⁰ *Segundo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. 1998-1999. p.158.*

- Enviar la información incompleta.
- Impedir la entrada del Defensor del Pueblo o de funcionarios de la Institución a una oficina pública donde se intenta iniciar una inspección.

En casos como éstos, el Defensor del Pueblo puede emitir una Resolución de Hostil y Entorpecedor al empleado público. Esta Resolución debe ser publicada e incluida en el Informe Anual de la Institución. Además, este acto irregular del empleado público, así como la Resolución emitida, son informaciones que deberán ser enviadas al superior jerárquico del funcionario, y archivado en el expediente personal del Departamento de Recursos Humanos de la institución donde labora.

5.4.2. El Ombudsman Nacional de Holanda

A. Citaciones a las autoridades administrativas, el peticionario, testigos o expertos

Las secciones 19 a 24 del *Ombudsman National Act* señalan que el Ombudsman puede, para ampliar la investigación, citar a sus oficinas a una autoridad de la administración que esté relacionada con el caso. Además, puede llamar a expertos, testigos o incluso al propio peticionario para que se presenten a sus oficinas y entrevistarles sobre los hechos del caso.

Los testigos y las personas citadas pueden responder el cuestionario bajo juramento, y pueden asistir junto con un representante legal si así lo desean.

El Ombudsman Nacional puede incluso obligar a las personas a asistir a su oficina por medio de la policía. Esta es una verdadera forma de coacción del Ombudsman.

B. Inspecciones del Ombudsman Nacional de Holanda

Además, la sección 24 del *Ombudsman National Act* señala que si es necesario, para el interés de la investigación, el Ombudsman Nacional tiene la facultad de entrar, sin pedir ningún consentimiento, a las oficinas donde el empleado público relacionado con el caso realiza sus funciones.

La sección 24 también señala que el Ministerio de Justicia puede denegar al Ombudsman Nacional la entrada a algunos lugares si es considerado de gran riesgo para la seguridad del Estado.

Similitudes y Diferencias

Ambas figuras tienen la facultad de entrar a oficinas administrativas con el fin de obtener información necesaria para el caso. Con el fin de ejecutar esta tarea, cada legislación les brinda atribuciones para el éxito de su investigación.

A pesar que el Defensor del Pueblo también puede invitar a las autoridades administrativas, testigos o expertos a su despacho con el fin de contribuir a la investigación, esta invitación no puede ser obligada o coercitiva, como en el caso del Ombudsman de Holanda. Sin embargo, consideramos que la coerción debe ser utilizada en otros ámbitos de la investigación, y sobre todo, a la hora de conseguir que sea tomada en cuenta la recomendación del Defensor del Pueblo o el Ombudsman Nacional.

En cambio, el Defensor del Pueblo no tiene limitaciones bajo ningún tipo de alegato a la atribución de entrar a una oficina pública, como sí existe en el caso del Ombudsman holandés.

5.5 Procedimiento para casos urgentes

Ni la Defensoría del Pueblo de Panamá ni la Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda tienen un procedimiento especial -establecido en la Ley- para investigar casos urgentes. Sin embargo, es una costumbre en ambas instituciones darle celeridad a los casos que sean considerados de urgencia.

5.5.1. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá

En el caso de la Defensoría del Pueblo, cuando los Analistas de Quejas de la Dirección de Admisión, o del Departamento de Administración de Quejas recibe la queja y la considera urgente, señalan el expediente del caso con una etiqueta especial que dice “URGENTE”, para acelerar el procedimiento y el quejoso puede tener una respuesta lo más pronto posible.

La oración final del primer párrafo del Artículo 27 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 señala, *“El Defensor o Defensora del Pueblo podrá indicar un plazo menor para la presentación de informes, cuando la urgencia de la situación así lo exija”*¹¹.

En adición a este corto proceso, el primer Defensor del Pueblo creó una comisión de Analistas de Quejas experimentados, denominada “Comisión de Urgencia Notoria”, a cargo de asistir a las personas que lleguen o llamen a la Defensoría con casos que demandan una rápida respuesta por parte de la Institución. La

¹¹ El término legal para que una autoridad administrativa presente el informe requerido por el Defensor del Pueblo es de un máximo de quince (15) días hábiles. Puede ser menor tiempo, tal como señala el Artículo 27, si la urgencia del caso así lo requiere.

“Comisión de Urgencia Notoria” debe estar al tanto de cualquier llamada, incluso en las noches y los fines de semana. Esto no significa que los Analistas de Quejas miembros de esta Comisión deben dormir en la Institución. Sólo que deben estar en contacto con el Defensor del Pueblo para que sea fácil saber dónde están y recibir instrucciones en caso de emergencia.

Un caso en el que la Comisión realizó un excelente trabajo, fue con la queja presentada por estudiantes de la primera escuela secundaria fundada en la República: El Instituto Nacional. Estudiantes llegaron a las oficinas de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá el día 25 de febrero de 2000 y realizaron una manifestación pacífica en los estacionamientos del edificio para presentarle al Defensor del Pueblo un documento que contenía su declaración de cómo el rector del colegio había violado sus derechos humanos al negarles la posibilidad de matricularse en el colegio como castigo por las manifestaciones públicas que realizaron para sentar su desacuerdo con las medidas políticas que había tomado el gobierno. El Defensor del Pueblo, Dr. Italo Antinori-Bolaños, luego de una reunión con los estudiantes, ordenó a la Comisión acompañar a los estudiantes a una reunión con las autoridades del colegio. Luego de esta reunión y de la mediación del propio Defensor, las autoridades del Instituto Nacional fueron convencidas de aceptar matricular nuevamente a los estudiantes en el colegio.

Otro caso en el que la Comisión de Urgencia Notoria realizó una buena labor, fue la noche en que algunos estudiantes universitarios desaparecieron luego que la policía les había arrestado por sus manifestaciones

públicas en contra de las políticas del Gobierno. Cuando los estudiantes llamaron a la Defensoría del Pueblo, el Defensor envió a miembros de la Comisión a hablar con las autoridades de la Universidad de Panamá y líderes estudiantiles. Después, acompañado por miembros de la Comisión, fue al Cuartel de Policía para vigilar que los policías no violaran los derechos civiles y humanos de los estudiantes. La labor terminó más o menos a las tres de la madrugada, cuando se logró la libertad de los estudiantes.

5.5.2. El Ombudsman Nacional de Holanda

En el caso del Ombudsman Nacional de Holanda, aparte de la celeridad del caso, podemos decir que el método de intervención que ya hemos explicado es el mejor ejemplo de un procedimiento para casos urgentes que realiza la Institución.

Además, podemos mencionar que, cuando la urgencia del caso lo necesite, las notas oficiales con el resumen del caso que el Ombudsman Nacional envía a la oficina administrativa relacionada con el problema expresa que la oficina administrativa debe responder los cuestionamientos del Ombudsman Nacional “lo más pronto posible”.

5.6 Cierre de la Investigación

5.6.1. El Defensor del Pueblo de la República de Panamá

La persona puede solicitar al Defensor del Pueblo que paralice la investigación en cualquier momento. Pero la manera formal en que se cierra la investigación, es luego que el Defensor del Pueblo ha recogido toda la información que necesita por parte de las autoridades

públicas. Entonces, el Defensor realiza un estudio profundo de los hechos del problema y una bien fundamentada recomendación sobre qué pasos debe seguir la autoridad para resolverlo.

Mediación como una manera de cerrar la investigación

En algunos casos, la mediación efectiva del Defensor del Pueblo ha logrado resolver varios conflictos. Sin embargo, debemos mencionar que, para que el Defensor del Pueblo pueda utilizar el procedimiento de la mediación, las partes en conflicto deben estar de acuerdo con ello. Lastimosamente, la mayoría de las veces la administración no está dispuesta a reconocer sus errores y una mediación es prácticamente imposible. Es por ello que el Defensor del Pueblo, para utilizar las palabras del Primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, además de un buen mediador, debe sobre todo ser un buen peleador por los derechos de la gente.

Casos de exitosas mediaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños:

El 7 de mayo de 1999, luego de un año de diferencias, y gracias al diálogo, consenso y sensatez mostrada tanto por la empresa Petroterminal de Panamá y trabajadores portuarios del distrito de Chiriquí Grande, Provincia de Bocas del Toro, fue obtenido un acuerdo con la mediación promovida por el Defensor del Pueblo¹².

¹² *Segundo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. 1998-1999. pp.36-39.*

El día miércoles 23 de febrero de 2000, luego de una larga reunión de mediación de más de cuatro horas, el Defensor del Pueblo, con la participación del Ministro de Desarrollo Agropecuario, obtuvo el acuerdo entre un grupo de cañicultores y los dueños de la Refinería La Victoria. Los dueños de la Refinería La Victoria acordaron comprar toda la caña a un precio conveniente para ambas partes¹³.

Luego de muchas reuniones, en los últimos días de Diciembre del año 2000, el Defensor del Pueblo obtuvo un acuerdo entre un grupo de periodistas y funcionarios de una empresa editorial ya cerrada, sus abogados, y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para el pago de sus salarios caídos.

Gracias a la mediación del Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, solicitada por campesinos residentes en las inmediaciones del Parque Nacional Cerro Hoya en la Provincia de Los Santos y Veraguas (centro del país), realizada el día 30 de noviembre de 2000, se logró que los campesinos aceptaran liberar al Gobernador de la Provincia de Los Santos, quien había sido secuestrado por ellos para exigirle una rápida respuesta a su solicitud de que les legalicen la posesión de sus tierras.

Enviar la información al Procurador General de la Nación

El Artículo 30 de la Ley No. 7 que crea la Institución en la República de Panamá establece que, cuando los datos obtenidos en la investigación realizada por el

¹³ *Tercer Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. 1999-2000. p.611.*

Defensor del Pueblo descubren la posible comisión de un delito, toda esta información deberá ser enviada al Procurador General de la Nación, para que pueda iniciar una investigación criminal de oficio. En este caso, la investigación realizada por el Defensor del Pueblo se cerrará.

Resoluciones:

- a. **Resolución declarando a un empleado público como hostil y entorpecedor.** Este tipo de resolución no finaliza la queja. Sólo establece que un funcionario administrativo en específico no ha colaborado con la investigación del Defensor del Pueblo. El propósito de esta resolución es ejecutar lo que señala la Ley de la Defensoría del Pueblo que los malos tratos del empleado público deben ser señalados por el Defensor del Pueblo a las autoridades y superiores del obstructor. Además, una copia de esta Resolución deberá ser incluida en el expediente personal del empleado en el Departamento de Recursos Humanos de la oficina administrativa donde labora. Pero la investigación debe seguir por otras vías, hasta que el Defensor del Pueblo haya recogido toda la información necesaria.
- b. **Recordatorio de obligaciones legales al servidor público.** Este tipo de documento es una nota enviada por el Defensor del Pueblo a la autoridad administrativa con el fin de señalar los datos del problema, apremiándole a cumplir con las obligaciones legales de la posición de la autoridad administrativa y realizar los pasos legales necesarios para resolver el caso. Este tipo de documento tampoco finaliza la investigación.

- c. **Resolución Final de Arreglo Amistoso.** Este tipo de resolución es firmada cada vez que la investigación finaliza con una exitosa mediación o con un acuerdo entre las partes en conflicto, que resuelve el caso.
- d. **Resolución Final declarando que no hay violación a los derechos humanos del quejoso, pero remitiendo recomendaciones a la autoridad administrativa.** Luego de la investigación, si el Defensor del Pueblo llega a la conclusión que el quejoso no ha sufrido una flagrante violación a sus derechos humanos, emite una Resolución Final declarándolo, pero con algunas recomendaciones para la oficina administrativa implicada en el problema, dándole algunas sugerencias para mejorar sus actuaciones, con el fin de que el quejoso pueda resolver su problema y el conflicto no vuelva a suceder nuevamente con otra persona.
- e. **Resolución Final con Recomendaciones.** El Defensor del Pueblo puede finalizar un caso con algunas recomendaciones para la autoridad administrativa.
- f. **Resolución Final con Recomendaciones de acuerdo al Artículo 33 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997.** Este tipo de resolución final establece que la autoridad administrativa debe responder de forma escrita, opinando sobre la aceptación o no de estas recomendaciones, en un término de treinta (30) días.
- g. **Condena Moral para una autoridad administrativa por la violación de los derechos humanos del quejoso.** Esta es la resolución más

fuerte que el Defensor del Pueblo puede emitir. Si después de la investigación, el Defensor del Pueblo encuentra que, debido a los hechos, actos u omisiones de la autoridad administrativa, el quejoso ha sufrido una violación a sus derechos humanos, el Defensor del Pueblo redacta una Resolución de Condena Moral para el empleado público, declarando que ha violado los derechos humanos del quejoso. Esta resolución también establece los datos de la investigación que permitieron al Defensor del Pueblo concluir que existe dicha violación. Además, esta resolución debe establecer recomendaciones de cómo puede ser recompensada la persona por el daño realizado, o al grupo en específico, en caso de ser una investigación oficial.

La Resoluciones Finales de Condena Moral, las Resoluciones declarando a funcionarios públicos hostiles y entorpecedores, y los recordatorios de obligaciones legales a los funcionarios públicos, son siempre publicados en la página de Internet de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, y también en el Informe Anual que la Institución le presenta a la Asamblea Legislativa.

5.6.2. El Ombudsman Nacional de Holanda

Luego de la investigación, el Ombudsman Nacional realiza un recuento de los hallazgos: un informe que presenta las conclusiones de la investigación. En este informe, el Ombudsman debe señalar si el acto de la autoridad administrativa ha sido propio o impropio. En este documento, el Ombudsman deberá incluir los pasos que se siguieron en la investigación y sus conclusiones. Además, si la autoridad no ha hecho al

momento esfuerzos para resolver la situación, el Ombudsman anexará al final del documento, las sugerencias y recomendaciones dadas con el fin de resolver el caso.

Un resumen del caso y su recomendación -y si la autoridad administrativa lo ha seguido- es publicado en un informe que se presenta ante uno de los Comités del Parlamento.

Similitudes y Diferencias

Ambas figuras tienen la facultad de opinar y hacerle recomendaciones a las autoridades con el fin de solucionar el problema.

Hay una diferencia importante entre ambas instituciones, y es que el Defensor del Pueblo no puede cerrar la investigación de una queja admitida antes de finalizarla. La única posibilidad de suspender una investigación es cuando la propia persona así lo solicite. Si ese no es el caso, la Institución debe finalizar la investigación, reuniendo toda la información necesaria para exponer una opinión del caso, antes de cerrarlo.

Por su parte, el Ombudsman holandés puede interrumpir la investigación cuando así lo decida.

6. Comparación en el criterio del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional del Reino de los Países Bajos de Holanda

6.1 El concepto de Buen Gobierno y el criterio utilizado por el Defensor del Pueblo de la República de Panamá

La Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997 no menciona específicamente cuál es el criterio del concepto de buen gobierno o de la buena administración –estudiado en este curso– que el Defensor del Pueblo debe utilizar para vigilar los actos de la administración central; pero está bien establecido qué es lo que el Defensor del Pueblo debe buscar. La Ley panameña señala, en algunos artículos que analizaremos en estas páginas, que el Defensor del Pueblo debe controlar los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos, y denunciar los actos u omisiones irregulares cometidos por los funcionarios públicos.

De esto podemos decir que el criterio utilizado por el Defensor del Pueblo, debe provenir de la legislación, pero es el Defensor quien debe hacer la diferencia entre qué es regular o irregular, derivado del comportamiento del empleado público.

Qué es bueno o no en las actuaciones que un empleado público realiza, es un criterio que deriva del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Podemos decir que la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 remite a estos artículos constitucionales. Entonces, el criterio es la unificación de diferentes conceptos y de artículos específicos que el Defensor del Pueblo ha establecido para la protección

de los derechos humanos de las personas con la misión de hacer un alto en las arbitrariedades de los empleados públicos, por medio de denuncias, pero no penalizando, porque esta es una función de los tribunales judiciales. Así, el trabajo del Defensor o Defensora del Pueblo podrá ser una garantía ante los actos administrativos públicos.

- *Artículo 2 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997*

El Artículo 2 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 es muy importante porque establece el criterio general que debe ser utilizado por el Defensor del Pueblo en sus funciones. Este artículo declara que la Institución de la Defensoría del Pueblo debe velar por la protección de los derechos que se establecen en el Título III de la Constitución Política de la República.

“Artículo 2: La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos establecidos en el Título III y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos previstos en los convenios internacionales de Derechos Humanos y la Ley, mediante el control de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos y actuará para que ellos se respeten, en los términos establecidos por la presente Ley”.

Para hacer una explicación correcta, mostraremos cuál es el contenido del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, denominado: Derechos y Deberes Individuales y Sociales.

El capítulo 1 establece las garantías fundamentales. Contiene los derechos civiles y políticos y los

principios más importantes de derechos humanos y de la buena administración del Estado (el principio de legalidad está contenido en los dos primeros artículos, 17 y 18, del capítulo).

Los capítulos siguientes establecen los derechos sociales de las personas: “Familia”, “Trabajo”, “Cultura Nacional”, “Educación”, “Salud, Seguridad Nacional y Asistencia Social”, “Régimen Ecológico” y “Régimen Agrario”. A estos temas – y la lucha por recomendar un mejor trabajo por parte de la administración pública – se refiere a los más importantes puntos en los que la sociedad panameña necesita ser asistida.

- La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Por ser la más importante institución de derechos humanos del país, es importante que el criterio que utilice el Defensor del Pueblo tome en cuenta importantes convenios internacionales sobre esta materia, establecidos por Ley en la legislación nacional. Los convenios más importantes para nuestro país y para el resto del mundo y la región Americana son: La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 22 de noviembre de 1969.

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos han sido publicadas por el primer Defensor del Pueblo con el propósito de educar a las personas en el conocimiento de sus derechos.

Refiriéndose a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, en su prólogo para la publicación de este importante documento, señala que:

“El respeto por los Derechos Humanos empieza por el convencimiento de que todas las personas somos iguales y por tanto, tenemos iguales derechos.

Que la libertad es uno de los derechos fundamentales para la convivencia social. “Sin libertad no hay derechos” – dije en una ocasión cuando me pidieron en una conferencia que me refiriera al concepto filosófico de la libertad. De igual modo, en reiteradas ocasiones hemos expresado que la libertad, a más de cincuenta (50) años de la histórica declaración, no puede ni debe concebirse únicamente como un conjunto de derechos y deberes individuales de la persona en la sociedad, sino que la libertad de hoy día incluye no sólo los clásicos derechos individuales, sino también los derechos sociales que deberían adicionarse por derecho y necesidad de la propia sociedad. Dicho de otro modo, sin armonía social no puede haber libertad, como tampoco sin libertad individual es posible alcanzar alguna armonía social.

...

Con el ánimo de reafirmar la conciencia moral que debemos fomentar los habitantes del planeta, en mi condición de primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá, hemos considerado conveniente publicar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, para que sea distribuida gratuitamente a las personas, instituciones educativas

y organismos de Derechos Humanos, de manera tal que ayude no sólo a la educación, sino a la concienciación de que es necesario vivir en un mundo más fraterno, más humano y más solidario”¹⁴.

Todos los artículos de la Declaración son muy importantes en el criterio para el tratamiento de los casos. Sin embargo, el más importante es, por supuesto, el Artículo 1 de la Declaración, que establece el Principio Universal de Igualdad:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

Del mismo modo, al referirse a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, ha señalado

“Ahora bien, consideramos importante divulgar y conocer plenamente los derechos y las libertades establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y cómo funcionan los instrumentos de protección de tales derechos. Estamos convencidos que en la medida en que, quienes habitamos el continente, conozcamos cuáles son los derechos que nos garantiza la Convención, podremos articular con mayor determinación y vehemencia la defensa de los Derechos Humanos conculcados. En los países del continente -sobre todo los iberoamericanos- es conocido que los políticos

¹⁴ Prólogo del Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Defensor del Pueblo de la República de Panamá, en la primera edición de la publicación por parte de la Defensoría del Pueblo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Febrero de 2001. Panamá, República de Panamá.

que obtienen el poder público tienden, en algunos casos, a abusar del ejercicio del poder público y con ligereza e impunidad, lesionan Derechos Humanos, sobre todo de las poblaciones más indefensas socialmente. La mentira, como medio e instrumento de los políticos para obtener el poder y la corrupción desmedida de éstos cuando lo logran, son el reflejo de una degradante realidad que amerita que estudiemos novedosas y urgentes fórmulas que nos permitan controlar estos abusos y las consecuentes prácticas de violaciones a los Derechos Humanos. La conciencia moral – a la que nos hemos referido en varias ocasiones – es necesario fomentarla y estimularla para que las futuras generaciones en el continente puedan convivir dentro de sociedades más evolucionadas cultural y moralmente. Es que, si obtenemos un desarrollo cultural y educativo, lograremos un adecuado y anhelado desarrollo económico y social. Por tal razón, saludamos el esfuerzo conceptual del Estado panameño de incorporar al sistema educativo nacional el Estudio de los Derechos Humanos, establecido así por la Ley No. 2 de 20 de enero de 1984. Lamentablemente, como suele ocurrir en estos casos, la Ley no ha sido plenamente cumplida y todo parece haber quedado en meras intenciones”¹⁵.

Los artículos más importantes tomados en cuenta por el Defensor del Pueblo de esta Convención son el Artículo 5 (Derecho a la Integridad Personal) y el Artículo 24 (Igualdad ante la Ley).

¹⁵ *IDEM.*

- El Artículo 5 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos: el Derecho a la Integridad Personal establece el derecho que cada persona tiene de ser respetada su integridad física, psíquica y moral. El artículo más que todo se refiere a las personas en prisión, y el derecho que tienen a ser tratados como seres humanos, con la finalidad de ser rehabilitados para su reinserción en la sociedad.
- El Artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: la Igualdad ante la Ley que establece que todas las personas son iguales ante la Ley. Todas las personas tienen derecho a ser protegidos por la Ley sin ninguna discriminación.

Este artículo señala el mismo principio que el Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Es muy curioso, que incluso con la importancia de este principio, la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo haya colocado en el Artículo 24, en vez de situarlo entre los primeros artículos. Pero, sin embargo, en el sentido de querer analizar el espíritu del documento, el punto más importante es que se haya establecido el principio para todo el Continente Americano.

- **Otros artículos de la Ley No. 7 que crea la Institución de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá**

Los artículos 26 y 35 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, merecen algunos señalamientos porque son similares a algunos principios de buen gobierno que hemos estudiado.

El Artículo 26 de la Ley panameña establece el principio de motivación, cuando señala que en el caso de no admisión de una queja, el Defensor del Pueblo debe explicar al quejoso las razones por las que no es admisible, y orientar a la persona sobre los posibles modos para resolver el problema.

El Artículo 35 establece el principio de publicidad, cuando señala que el Defensor del Pueblo puede informar a la opinión pública qué ha investigado en el caso, cuando puede ser considerado necesario para reparar la violación a los derechos humanos de una persona o grupo de personas.

6.2 El concepto de propiedad utilizado por el Ombudsman Nacional de Holanda

La primera parte del Artículo 26 del *Ombudsman National Act* señala el criterio general utilizado. Establece que el Ombudsman Nacional deberán determinar si la autoridad administrativa ha actuado propiamente. ¿Qué toma en cuenta este concepto de propiedad? Consideramos que éste concepto está directamente relacionado con el principio del abuso de poder (principle of misuse of power) que en la República de Panamá es conocido como el principio de legalidad. Las personas en posiciones públicas no pueden utilizar sus funciones para otras acciones que no sean las establecidas en la Ley. Además, este concepto recoge algunas actitudes que el empleado público debe seguir en orden de hacer correctamente su trabajo y la prestación del servicio.

El concepto de propiedad incluye, como los puntos más importantes que el Ombudsman Nacional de Holanda ha establecido, los siguientes:

- a. La Prontitud: Las dependencias del Gobierno no deberán ocuparse con más materias que las estrictamente necesarias.
- b. Provisión de Información Activa: El Gobierno tiene el deber de proveer a los miembros del público con información relevante, en la que debe estar incluido el progreso de respuesta de cartas y solicitudes.
- c. De acuerdo con materias de regulaciones de leyes marco. (Compliance with general binding regulations)
- d. Imparcialidad y balance.

6.3 Similitudes y Diferencias

Como hemos explicado, existen algunos artículos de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 que crea la Institución de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá que establece la misión del Defensor del Pueblo, y el propósito de la Institución en el país.

Es el trabajo del Defensor del Pueblo establecer cuáles son los puntos que desea remarcar en sus investigaciones, pero la Ley le brinda las especificaciones generales sobre los aspectos que el Defensor del Pueblo debe buscar: la protección de los derechos establecidos en el Título III de la Constitución Política, y otros derechos establecidos en convenios internacionales sobre derechos humanos; esto puede realizarse con la vigilancia de los hechos, actos u omisiones que realicen los empleados públicos.

Por su parte, el *Ombudsman National Act* señala en su sección 26 que el Ombudsman Nacional debe determinar si un acto administrativo es propio o no.

Este concepto de qué debe ser propio o no, ha sido ampliado por el Ombudsman Nacional con algunos límites.

Como hemos visto, el espíritu con el que fue creada la figura del Defensor o Defensora del Pueblo tuvo el propósito de proteger los derechos humanos de las personas en el país. Así, el criterio utilizado por la figura del Defensor del Pueblo de la República de Panamá siempre girará en torno a este principio. De manera diferente, el criterio del Ombudsman Nacional de Holanda se cifra en torno a la propiedad o no de una actividad realizada por la administración como contralor de la administración, no con la misión de proteger los derechos humanos de las personas. Pero, podemos decir que, al final, el propósito de proteger a las personas de actos irregulares realizados por la administración es igual en ambos países.

7. Observancia forzosa de las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional de Holanda

7.1 Observancia forzosa de las recomendaciones del Defensor del Pueblo

Como sabemos, y debido al espíritu de la creación de esta figura en el mundo entero, el Ombudsman de Panamá no tiene coacción legal. Sólo realiza recomendaciones de tipo moral basadas en su experiencia de la situación y en el respeto por la protección de los derechos de las personas. Pero, ésta es

también una forma de presionar a las autoridades para asegurarse de que hacen lo correcto para las personas.

7.1.1. Resoluciones emitidas por el Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo emite tres tipos de resoluciones que le dan fuerza a sus recomendaciones, porque éstas son emitidas cuando la autoridad pública no atiende las solicitudes de informe o las recomendaciones del Defensor del Pueblo:

A. Condena Moral

Como ya hemos explicado, la Resolución de Condena Moral es el pronunciamiento más serio que un empleado público puede recibir del Defensor del Pueblo. Señala los actos, hechos u omisiones que el empleado público ha realizado y que han violado los derechos humanos del quejoso. Una resolución de este tipo puede traer ulteriores consecuencias para el empleado público, cuando intente buscar un nuevo trabajo, o incluso cuando intente aplicar para una visa. Internacionalmente, una sanción, sin importar si ésta es moral o no, por violar los principios universales de derechos humanos, son tomadas en cuenta muy frecuentemente y muy seriamente.

En la Resolución, el Defensor del Pueblo señala la información recogida en la investigación y cuáles son los hechos que contribuyeron a violar los derechos humanos del quejoso. Además, el Defensor del Pueblo brindará algunas opiniones sobre cómo resolver o al menos prevenir que esta violación continúe.

Las Resoluciones de Condena Moral son publicadas en la página de Internet de la Institución, y también son

enumeradas con detalle en el Informe Anual que se presenta ante la Asamblea Legislativa.

Debemos mencionar que los medios de comunicación del país le dan gran importancia a este tipo de resoluciones, porque es el pronunciamiento del Defensor del Pueblo en cuanto a los actos de una autoridad administrativa. Esto también impone mucha presión en las autoridades, lo que contribuye a que se solucione el problema.

B. Declaración de un empleado público como hostil y entorpecedor

Esta Resolución establece que el empleado público no ha contribuido con la investigación del Defensor del Pueblo.

Esta Resolución no finaliza con la investigación porque todos los datos de la investigación aún no se han obtenido. Pero hace presión sobre las autoridades administrativas para que cooperen en la investigación del Defensor del Pueblo.

La Resolución declarando al empleado público como hostil y entorpecedor es también publicada en la página de Internet de la Defensoría del Pueblo, y en el Informe Anual de la Institución.

Además, habrá una marca perjudicial en el expediente personal del funcionario, porque una copia de esta Resolución debe ser enviada a su superior jerárquico y al Departamento de Recursos Humanos de la oficina administrativa relacionada.

C. Recordatorio de deberes legales para el empleado público

Este documento no tiene consecuencias morales; la autoridad administrativa no ha sido condenada todavía. Es un llamado de atención para la autoridad para que revise los actos que legalmente debe realizar para resolver el problema y no incurra en una violación de los derechos humanos de la persona. Pero, para ejercer mayor presión, una copia de este documento es publicada en la página de Internet de la Institución.

7.1.2. Cartas a los responsables de los Órganos del Estado

En los casos donde no tiene competencia para iniciar una investigación, el Defensor del Pueblo puede enviar cartas a los responsables de los Órganos del Estado, informándoles del problema, y de la manera en que puede contribuir a resolverlo.

7.1.3. La ayuda de los Medios

Para el Defensor del Pueblo, los medios son muy beneficiosos porque ayudan a la Institución y a las personas envueltas en el problema a hacer presión en la opinión pública ante las autoridades con la publicación del caso.

En muchos casos, los periodistas de Panamá y del extranjero han contribuido a llamar la atención de los panameños en general en la forma en que las autoridades administrativas están actuando en el desarrollo de la queja atendida por el Defensor del Pueblo.

El trabajo de los medios de comunicación hace una gran presión sobre las autoridades administrativas, porque no desean que se les vea como que no hacen bien su trabajo.

7.1.4. La publicación de los nombres en la página de Internet de la Institución

Un modo de presión concebido por el primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, es publicar los nombres de los empleados públicos que han sido condenados por el Defensor del Pueblo porque han retrasado la respuesta a su petición oficial de informe que pudo resolver el problema, o la violación de los derechos humanos de la persona, en la página de Internet de la Institución.

La publicación de esta lista también contribuye a ejecutar lo que establece el primer párrafo del Artículo 29 de la Ley No. 7, que señala que: “...*La Defensoría debe hacerlas públicas y destacarlas en su informe anual o, en su caso, por la gravedad de éstas, en sus informes especiales.*”

A los empleados públicos de la República de Panamá no les gusta estar en esta lista. Esta es la manera en que el Defensor del Pueblo hace más presión en las autoridades para responder la petición de la persona y buscar la manera de resolver el problema.

7.2 Observancia forzosa del Ombudsman Nacional de Holanda

Como en Panamá, las recomendaciones del Ombudsman Nacional de Holanda no son de coerción legal. Además, tal como en Panamá y otros países, las recomendaciones realizadas por él deben ser muy bien estudiadas y razonadas, para que puedan ser tomadas en cuenta por las autoridades.

También, el Ombudsman puede utilizar los medios de comunicación para hacer opiniones y publicar recomendaciones sobre el caso. Puede también publicar sus recomendaciones en el Informe Anual que presenta al Parlamento.

7.3 Similitudes y Diferencias

Tal como hemos explicado antes, la mayoría de las figuras del Ombudsman no tienen modos de coerción legal sobre sus recomendaciones.

Entre las diferencias está al arbitrio de cada país crear maneras –sin salir de sus funciones legales– para hacer presión en la Administración para que ésta tenga en cuenta las opiniones independientes emitidas por cada Ombudsman.

8. Organización de la institución de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá¹⁶

La Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 crea la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, dirigida por su Titular el Defensor del Pueblo, quien cuenta con plena autonomía funcional, administrativa y financiera, y quien no recibe instrucción de ninguna persona, autoridad u órgano del Estado. Para el desarrollo de sus funciones se crean organismos asesores a la Dirección Superior y seis Direcciones con sus respectivos departamentos.

¹⁶ La información contenida en este capítulo fue tomada del *Tercer Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá*. 1999-2000. pp.11-27.

8.1 Dirección Superior

8.1.1. Defensor del Pueblo

Es el titular encargado de la Defensoría del Pueblo, quien ejerce la Representación Legal, conforme lo establece el Artículo 6 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, que estableció la Institución en la República.

Además de las competencias y atribuciones privativas que establece la Ley, corresponden al Defensor del Pueblo, las siguientes:

- a. Representar a la Institución.
- b. Nombrar y separar libremente a los Adjuntos Primero y Segundo.
- c. Mantener comunicación con la Asamblea Legislativa por intermedio de su Presidente, así como con integrantes de la Comisión de Derechos Humanos, para el mejor cumplimiento de sus funciones.
- d. Convocar y aprobar el orden del día de las reuniones del Gabinete Técnico de la Defensoría del Pueblo, dirigir sus deliberaciones y tomar las decisiones que a su juicio, más convengan para los propósitos de la Institución.
- e. Establecer la planilla y ejecutar el nombramiento del personal al servicio de la Institución o su destitución.
- f. Presentar el anteproyecto de presupuesto para el período fiscal correspondiente y fijar las directrices para la ejecución del presupuesto.
- g. Ejercer la potestad disciplinaria.

- h. Aprobar las instrucciones de orden interno que se dicten para mejor ordenación de los servicios.
- i. Dirigir y supervisar el funcionamiento de la Institución.

8.1.2. Adjuntos

Los Adjuntos Primero y Segundo estarán encargados de auxiliar al Defensor del Pueblo en las funciones que éste les delegue o les asigne.

8.1.3. Asesores y Asistentes del Defensor del Pueblo

Es el personal encargado tanto de asesorar y asistir al Defensor del Pueblo para el mejor desempeño de sus funciones, así como brindarle el apoyo pertinente para el desarrollo adecuado y eficiente de su alto cargo.

8.1.4. Asesoría Legal

Es el departamento integrado por profesionales del Derecho y asistentes legales, quienes están encargados de brindar la asesoría legal adecuada al Defensor del Pueblo y a los Analistas de Quejas –quienes también son abogados– y a las personas que acuden a la Institución.

8.1.5. El Gabinete Técnico

Es el organismo consultor del Defensor del Pueblo, cuyo objetivo es coadyuvar y coordinar las acciones de la Defensoría con las distintas direcciones, departamentos y secciones, o con algunos funcionarios de la institución, o incluso cualquier tipo de expertos que no son empleados de la Institución, con el fin de discutir y analizar las quejas o cualquier asunto de relevancia.

El Defensor del Pueblo dirige estas reuniones, y tiene la atribución de convocarlas en cualquier momento que lo considere necesario.

8.1.6. La Secretaría General

Le corresponde coordinar todos los servicios y comunicaciones entre el Defensor y el resto de las direcciones institucionales y departamentos. Es la encargada de proporcionar al Defensor del Pueblo la información vital, para que efectúe las investigaciones y advierta las posibles violaciones a los derechos humanos que existan o que se hayan denunciado.

8.1.7. Auditoría Interna y Fiscalización

Tiene la responsabilidad de asesorar a la Defensoría del Pueblo en el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República. Además debe vigilar que se cumpla adecuadamente con el control financiero interno.

8.1.8. Comunicación Social

Tiene como función notificar al Defensor del Pueblo sobre las diferentes denuncias y comentarios cuya fuente se origine en los diversos medios de comunicación. Además deben preparar y sugerir al Defensor del Pueblo las respuestas cuando así haya que hacerlo.

8.1.9. Relaciones Internacionales

Es el área encargada de coordinar las relaciones internacionales de la Defensoría del Pueblo con las Defensorías de otros países del mundo.

De igual forma es la que se encarga de coordinar las relaciones internacionales de la Defensoría del Pueblo,

con los organismos no gubernamentales y gubernamentales de otros países, para estimular el intercambio y la cooperación técnica y financiera.

8.1.10. Investigaciones Académicas

Este departamento es fundamental para sustentar las conclusiones del Defensor del Pueblo en torno a las quejas recibidas, basados en la Constitución, las leyes, convenios y tratados suscritos y ratificados por Panamá.

8.2 Organismos asesores de la Institución

8.2.1. Auditoría de la Contraloría General de la República

Le corresponde fiscalizar, regular y controlar los actos de manejos de fondos y bienes públicos de la Defensoría del Pueblo, a fin de que se realicen con correcciones y según lo establece la Ley.

8.2.2. Gabinete Social de Voluntarios

Está integrado por el personal de la Fundación para la Defensoría del Pueblo (FUNDEPU), asociación privada sin fines de lucro, cuya función es la de asesorar, coordinar, colaborar y apoyar financiera y técnicamente a la Institución específicamente en materia de propugnar la enseñanza, promoción, protección y defensa de los derechos inalienables del ser humano por medio de la educación constante, para que las personas conozcan sus deberes y derechos dentro de la sociedad.

8.3 Direcciones de la Defensoría del Pueblo

8.3.1. Dirección de Administración y Finanzas

Es la encargada de dirigir la parte financiera y administrativa de la Institución. Esta dirección velará por el buen cumplimiento de los presupuestos, registros contables, y estructura de personal; de manera tal que se cumplan con las normas y procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República para el manejo de los fondos.

8.3.2. Dirección de Quejas sobre los Derechos Humanos

Coordina con los diferentes departamentos a su cargo las quejas presentadas en las diferentes áreas de su competencia y analiza los hechos expuestos, así como el contenido general.

En esta Dirección funcionan los siguientes departamentos, con Analistas de Quejas que recogen información sobre las quejas que reciben sobre los temas que dirige su departamento y que luego presentan en las reuniones del Gabinete Técnico:

- Departamento de Violaciones a las Garantías Fundamentales: Este departamento tiene la responsabilidad de llevar adelante las investigaciones que impliquen las violaciones al Capítulo I denominado: “Garantías Fundamentales” del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá.
- Departamento de Situación Penitenciaria y demás Centros de Internamiento: A este departamento le

corresponde investigar los aspectos relativos a la ejecución de la pena privativa de la libertad, por cuanto estos se consideran actos de ejecución administrativa. En Panamá, como en otros países, los centros penitenciarios son administrados y custodiados por una entidad de la administración pública. Esta función en Panamá la ejerce la Dirección de Sistema Penitenciario del Ministerio de Gobierno y Justicia.

La Defensoría del Pueblo no tiene facultad para intervenir en asuntos judiciales, pero puede investigar las posibles violaciones a los derechos humanos cometidos contra las personas en los centros penitenciarios del país por cuanto éstos están bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobierno y Justicia y no de la Administración de Justicia.

- Departamento de Asuntos de la Mujer, la Familia y el Menor: A este departamento le corresponde velar que las autoridades administrativas garanticen los derechos humanos de estos sectores. Está encargado de investigar las quejas que se presenten contra las autoridades públicas que hayan vulnerado derechos fundamentales de la mujer, la familia y el menor.
- Departamento de Asuntos Indígenas: Este departamento fue creado con el objeto de brindar atención específica a los diversos pueblos y comunidades indígenas que habitan en el país, que por sus condiciones particulares de vida, constituyen uno de los grupos más vulnerables a la marginación, explotación y violación de los derechos humanos.
- Departamento de Asuntos Ecológicos: La función de este departamento es investigar las quejas que

presenten las personas que consideran que la administración pública no cumple con la función de garantizar a la población un ambiente exento de contaminación, y que la biodiversidad satisfaga los elementos necesarios para el desarrollo de una vida saludable.

- Departamento de Asuntos de Extranjería y Refugiados: El fundamento de este departamento es el Artículo 20 de la Ley de la Defensoría del Pueblo que manifiesta que a la Institución puede recurrir cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera; por lo cual están legitimados para presentar quejas las personas que no tienen la nacionalidad panameña. Por otro lado, la Constitución Política en sus Artículos 15, 17 y 20 establece que no hay diferencias entre panameños y extranjeros.

Este departamento tiene la atribución de investigar cualquier queja que presente una persona que considere que la administración pública o un ser público vulnera los derechos humanos de algún extranjero o refugiado.

- Departamento de Asuntos de la Salud, Educación, Trabajo, Vivienda: Este departamento investiga y analiza las quejas sobre éstas materias presentadas ante el Defensor del Pueblo contra una entidad pública.
- Departamento de Asuntos de la Tercera Edad: Corresponde a este departamento analizar e investigar las quejas que se presenten contra la Administración Pública o servidores públicos, por afectar o irrespetar a grupos sociales pertenecientes a la tercera edad.

8.3.3. Dirección de Quejas sobre la Administración Pública

Coordina y vigila las quejas relacionadas con los diferentes departamentos a su cargo y analiza los hechos expuestos, así como el contenido de la queja presentada. Esta Dirección tiene los siguientes departamentos con Analistas de Quejas encargados de recoger información y conducir la investigación para después presentarla al Director, y por su intermedio o personalmente, presentarla ante el Gabinete Técnico:

- Departamento de Órgano Ejecutivo, Ministerios, Entidades Autónomas y Semiautónomas, Gobiernos Provinciales y Locales, Servicio Exterior: Este importante departamento tiene a su cargo la investigación y análisis de las quejas, que se presentan contra estos sectores de la administración pública. Como se trata de un área muy amplia del gobierno se requiere de un personal capacitado y preparado para la atención y tramitación de estas quejas.
- Departamento de la Fuerza Pública y demás Organismos de Seguridad: Este departamento está encargado de tramitar las quejas que se presenten contra la Policía Nacional o contra otros organismos de seguridad que existen dentro de la administración pública.
- Departamento de la Contraloría General de la República: Encargado de investigar todas las quejas presentadas en contra de los actos u omisiones de la Contraloría General de la República.

8.3.4.Dirección de Admisión de Quejas y Análisis de la Información

Es la Dirección encargada de la recepción, admisión, orientación y distribución de los asuntos que deban ser dados en trámite. Debe hacer llegar diariamente al Defensor del Pueblo un resumen de las quejas, el denunciante, el denunciado, así como su recomendación sobre la admisión o trámite o no de la queja presentada.

Esta Dirección tiene los siguientes departamentos:

- Departamento de Admisión de Quejas y Orientación: Tiene como funciones la atención al público para recibir las quejas que se presenten personalmente en la Institución. También recibe las quejas que lleguen por cualquier otro medio. En todo caso, debe proceder a una nueva evaluación preliminar de la queja que debe concluir con una recomendación sobre su admisión o no. Este departamento debe llevar un informe diario de las quejas recibidas así como de las evaluaciones realizadas.

Además, cuenta con una Sección de Orientación que tiene la importante tarea de orientar a las personas que acuden a la Institución y explicarles cualquier trámite, sugerir las vías, indicar los procedimientos adecuados para llevar a cabo su reclamación. Asimismo, este departamento dará curso urgente a ciertos casos que demandan una acción inmediata por parte de la Defensoría del Pueblo.

Actualmente, trabaja una unidad especializada que recibe las quejas locales. Para esto se introducen las quejas en la base de datos en las computadoras, que

cuentan con un programa creado especialmente para llevar a cabo esta función.

Departamento de Seguimiento: Su función es darle un adecuado seguimiento al trámite de la queja presentada, de manera tal que se pueda identificar en qué etapa se encuentra y cuáles requisitos le hacen falta. Es el departamento encargado de informar al interesado en qué situación se encuentra su queja.

Asimismo, debe mantener un detalle en torno al grado de cumplimiento de las resoluciones que ha emitido la Defensoría del Pueblo.

Departamento de Estadística y Análisis de la Información: Proporciona la información general del total de quejas recibidas, las instituciones contra las cuales se da el mayor porcentaje de quejas, o las áreas de los derechos humanos más vulneradas.

Unidad Investigativa de Campo: Tiene como objeto realizar investigaciones especializadas, visitas a áreas con supuestas contaminaciones para la toma de muestras y otras investigaciones. Estas son realizadas siempre y cuando se estime necesario para las investigaciones que se tramitan en los diferentes departamentos de quejas.

Delegados Provinciales y Oficinal Móvil: Debido al mínimo y estrecho presupuesto de la Institución, no ha sido posible instalar oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo, bajo las instrucciones del Defensor del Pueblo y con el constante y permanente contacto con él a través de todo el país. Es que, las oficinas regionales deben estar bien equipadas para poder cumplir plenamente su función. Deben estar

provistas de medios de comunicación rápidos y efectivos con la oficina central y el Defensor del Pueblo, tales como la Internet. Sin una respuesta rápida, la oficina regional no cumpliría su función y sería sólo una oficina más.

Otro programa que no ha podido iniciarse todavía debido a la falta de dinero es la Oficina Móvil, que es una pequeña oficina que se mueve con el Defensor del Pueblo en sus giras a través del país, con la finalidad de recoger quejas y recibir sugerencias.

Pero, con el fin de llenar este requerimiento para todo el país, el primer Defensor del Pueblo se mueve al menos una vez al mes alrededor del país viendo personalmente los problemas, recibiendo quejas y dándole continuidad a las quejas ya recibidas.

8.3.5. Dirección de Desarrollo Tecnológico e Informática

Es la Dirección encargada de planificar, organizar, coordinar y dirigir todas las actividades relacionadas con el sistema informático de la Institución. Este departamento es muy importante porque cuida del programa especial utilizado por la Institución para mantener los datos de cada queja en el sistema. Además, cuida y vigila el efectivo trabajo de la página de Internet de la Institución.

Este departamento recibe el soporte técnico de especialistas en materias de sistemas de cómputos.

8.3.6. Dirección de Educación, Divulgación y Publicidad

La base para la creación de esta Dirección es el numeral 9 del Artículo 4 de la Ley No. 7 que crea la

Institución, que establece que el Defensor del Pueblo diseñará y ejecutará campañas educativas para promover los derechos humanos en las personas en todo el país.

Esta Dirección diseña, crea y distribuye los libros redactados por el Defensor del Pueblo, los Informes Anuales, los Informes Especiales, trípticos con información general sobre la Institución y otros temas de interés. Además, esta Dirección ha diseñado los personajes infantiles: “Defensorín”, “Estrellita” y “Tuqui”, para ayudar a promover las buenas maneras y los derechos fundamentales entre la niñez del país.

Todas estas creaciones y diseños son de las ideas y concepciones del Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, y el trabajo de su excelente grupo de diseñadoras, fotógrafos y camarógrafo.

Departamentos bajo esta Dirección:

- Departamento de Redacción: Se encarga de preparar los mensajes educativos para el público. Además, aconseja al Defensor del Pueblo cuando necesite redactar un boletín especial para la prensa.
- Departamento de Publicidad: Se encarga de hacer el diseño gráfico de todo el material para los medios impresos.

La Sección de Grabación confecciona todo el material audiovisual que realice la Institución.

- Departamento de Conferencias y Participaciones Públicas: Coordina la agenda de participaciones públicas del Defensor del Pueblo o de sus Adjuntos.

- Departamento de Biblioteca: Es el centro de documentación de la Institución. Contiene información jurídica del país como un compendio de leyes y tratados firmados por la República de Panamá. Debemos mencionar, sin embargo, que esta biblioteca está especializada en información relacionada con derechos humanos, y sirve de consulta para estudiantes, profesores e investigadores en el país.

9. Conclusiones

Luego de tres meses y medio del programa, y después de escribir la presente investigación, consideramos que el Defensor del Pueblo de la República de Panamá y el Ombudsman Nacional de Holanda no son tan diferentes en la manera en que sus instituciones están establecidas y el procedimiento de investigación que utilizan. No obstante, debemos mencionar que las diferencias existentes son muy notables, destacándose como las más importantes:

El espíritu en que fue constituida cada Institución: la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá fue creada con la misión de proteger y promover los derechos humanos de las personas. El Ombudsman Nacional tiene la labor de establecer la propiedad o no de un acto de la administración. A pesar que el propósito no es el mismo, el espíritu para su creación es diferente.

La función social: La Defensoría del Pueblo llena además una función social, tratando de ayudar a las personas provenientes de pueblos marginados o

inaccesibles. El Ombudsman Nacional no está visualizado con este fin. Es importante mencionar que esto se debe a que en Panamá las personas no tienen muchos lugares donde acudir a buscar una solución a sus problemas. Por esta razón la Defensoría se ha constituido en un lugar que le da voz a aquellos que no tienen voz.

Constitucionalización: El Ombudsman Nacional de Holanda tiene su lugar en la Constitución del Reino de los Países Bajos de Holanda. La Defensoría del Pueblo no se encuentra por el momento en la Constitución Política de la República de Panamá. Muchos panameños buscan la adopción de la Institución en la Constitución. La constitucionalización de la figura le da estabilidad y protección de intereses políticos.

Las funciones de ambas figuras se pueden resumir en dos importantes actividades: Investigar y Recomendar.

Las competencias del Defensor del Pueblo de la República de Panamá y del Ombudsman Nacional de Holanda están más que todo relacionadas con investigar los actos del Órgano Ejecutivo. Sin embargo, podemos decir que la competencia brindada a la Institución y al Defensor del Pueblo de Panamá es más amplia, aunque fue disminuida por el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.

Como ambas instituciones no tienen fuerza legal para que sus recomendaciones sean ejecutadas, es muy importante utilizar vías alternas para hacer presión sobre las autoridades administrativas con el fin de ayudar a resolver las quejas. La vía alterna más

importante –y la más provechosa– es presentar las denuncias ante la prensa y la opinión pública. Es muy importante la ayuda de los periodistas para exponer –en el ámbito nacional e internacional– las opiniones y sugerencias del Defensor del Pueblo y del Ombudsman Nacional. Por esta razón, es muy importante además contribuir en la protección y promoción del derecho a una apropiada libertad de expresión.

Finalmente, podemos decir que, incluso cuando nuestras Instituciones y nuestras actuales situaciones son diferentes, siempre es importante saber otros puntos de vista y aprender de ellos.

Anexo I

Impacto de la labor del primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá

1. Logros en los primeros años de creación de la Institución¹⁷

- El logro más importante en estos tres años de trabajo para el primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, es la creación y efectiva organización y administración de una nueva Institución para el país, concebida con el propósito de ayudar al pueblo.
- Fueron recibidas y tramitadas más de seis mil doscientas (6,200) quejas. Esto demuestra que la

¹⁷ Publicación distribuida gratuitamente como un suplemento insertado en todos los periódicos de la República de Panamá, en Marzo de 2001. Diseñado y redactado por el Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños y la Dirección de Educación, Divulgación y Publicidad de la Defensoría del Pueblo.

Institución en Panamá tiene la tasa más alta de quejas en Ibero América proporcional con la población de 2.8 millones de personas en la República de Panamá. Es importante mencionar que esta cantidad de quejas no muestra el número de personas que atiende la Institución porque muchas de las quejas son presentadas por grupos de personas.

- Fueron distribuidas más de trescientas mil (300,000) copias de diferentes publicaciones de simple comprensión para las personas, con el fin de orientarles sobre los servicios que presta la Institución.
- La exitosa página de Internet de la Institución. Es la más visitada de las páginas de Internet del Estado Panameño.
- Varios programas médicos fueron llevados a cabo –bajo la dirección de la Dra. María Eugenia Barnett de Antinori-Bolaños– para el beneficio de pobladores de áreas inaccesibles del país.
- Fueron realizadas varias gestiones humanitarias: traslado a la capital del país de niños enfermos para su apropiada evaluación médica; esfuerzos para que mujeres en prisión puedan darle el cuidado apropiado a sus recién nacidos; negociaciones con el fin de salvar a personas de perder sus casas; orientación a mujeres y familias para resolver problemas judiciales; negociaciones para obtener la repatriación de extranjeros de bajos recursos económicos.

- Fueron publicados más de sesenta libros incluyendo Informes Especiales y libros educativos para el beneficio de las personas en el país. Algunas de estas publicaciones son:
 - a. En defensa de la Democracia en el país: *Informe Especial* sobre el Referéndum Constitucional del 30 de agosto de 1998, de la República de Panamá. *Informe Especial* El Defensor del Pueblo Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, presenta el Informe Especial sobre las Elecciones Generales de dos de mayo de 1999, de la República de Panamá.
 - b. Contra el Racismo: *Informe Especial* contra el Racismo. El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Defensor del Pueblo se pronuncia contra el Racismo.
 - c. En favor de los trabajadores: *Informe Especial* El Defensor del Pueblo Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños En Defensa de los Trabajadores. Memorial de “Amicus Curiae” presentado por el Defensor del Pueblo de la República de Panamá ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es la primera vez que un ciudadano panameño –a la vez que el Defensor del Pueblo de la República– presenta argumentos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en defensa de humildes y distinguidos trabajadores¹⁸.
 - d. Por el derecho a la libertad personal: *Informe Especial* Nuestro Testimonio para la Historia: Así

¹⁸ Informe Especial El Defensor del Pueblo Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños en defensa de los trabajadores. “Amicus Curiae” presentado por el Defensor del Pueblo de la República de Panamá ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos.

liberamos a Nicolás Pérez. Un relato detallado de cómo el ciudadano Defensor del Pueblo de la República de Panamá logró rescatar al panameño Nicolás Pérez después de un año y dos meses de estar retenido por el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN).

- e. Sobre ambiente y ecología: *Informe Especial* El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá presenta un Informe Especial sobre Asuntos Ecológicos. Informe Especial. El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo en Defensa de Indígenas y Campesinos presenta las irregularidades de los Estudios de Impacto Ambiental de los Proyectos Hidroeléctricos Tabasará No. 1 y No. 2. *Informe Especial* El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños Primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá presenta un Informe Especial sobre la Cuenca del Canal de Panamá. Informe Especial El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo En defensa del derecho a la vida, a la salud y al ambiente de la Comunidad de El Espino, Corregimiento Canto del Llano, Distrito de Santiago, Provincia de Veraguas. *Tríptico sobre la reforestación en la República de Panamá. Árboles y más árboles...* para el futuro de Panamá.
- f. Investigación de los agroquímicos: *Informe Especial* El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños Primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá presenta un Informe Especial sobre las

sustancias químicas utilizadas en las Bananeras, y los daños en la salud de sus trabajadores.

- g. A favor de las niñas, niños y mujeres. Derechos y Deberes de los Niños y Niñas: Convención de la Organización de las Naciones Unidas Diciembre de 1989. *Informe Especial* El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo en Defensa de los Niños y Adultos que no tienen identidad. “Los Chiriticos”. *Informe Especial* El Defensor del Pueblo Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños en Defensa de los Niños presenta propuesta para erradicar el trabajo infantil en la zafra de la caña y en otras actividades agrícolas en la República de Panamá.
- h. Aspectos Constitucionales: Publicación del libro: “Panamá y su Historia Constitucional (1808-2000)” su autor es el Dr. Italo Antinori-Bolaños. *Trípticos* educando a las personas sobre las acciones de protección constitucional que pueden utilizar ante los Tribunales: Amparo de Garantías Constitucionales, Acción de Inconstitucionalidad y Recurso de Hábeas Corpus.
- i. Convenciones de Derechos Humanos: Publicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ambas prologadas por el primer Defensor del Pueblo.
- j. Aspectos Penitenciarios: *Informe Especial* El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños Primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá presenta un Informe Especial sobre la Situación Penitenciaria en Panamá. Publicación de *tríptico* sobre los

- derechos y obligaciones de las personas detenidas.
- k. A favor de la Libertad de Expresión: *Informe Especial* El Defensor del Pueblo Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños En Defensa del Derecho a la Libertad de Expresión.
 - l. En defensa de los pueblos indígenas: *Informe Especial* El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños Primer Defensor del Pueblo En Defensa de los Pueblos Indígenas presenta un Informe Especial sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en la República de Panamá. Publicación del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.
 - m. Para educar en la salud: libros sobre medicina pediátrica preventiva redactados por la Dra. María Eugenia Barnett de Antinori-Bolaños, pediatra y epidemióloga. Publicación sobre Aspectos Esenciales que debes conocer del SIDA, redactado por la Dra. María Eugenia Barnett de Antinori-Bolaños. – Tríptico sobre planificación familiar. *Trípticos* sobre medidas higiénicas para personas en poblados pobres.
- Luego de varios meses de gestión, el 23 de diciembre de 1999, el Defensor del Pueblo, Dr. Italo Antinori-Bolaños, logró el retorno a la República de Panamá de una persona injustamente deportada a Colombia -y su libertad luego de su apresamiento en ese país- por el Ex Presidente de la República. El primer Defensor del Pueblo viajó a Colombia -acompañado por el Presidente de la Comisión de

Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa- para traer a la persona a su hogar en Panamá.

- El 9 de junio de 2000, y después de pacientes, delicadas y prudentes negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (guerrilla), el Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, obtuvo la libertad de un panameño que tenía más de un año de estar secuestrado en la selva colombiana. El Defensor del Pueblo tuvo que viajar al campamento de la guerrilla en la selva colombiana para traer a este panameño al país.
- Por la efectiva mediación del Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, el 30 de noviembre de 2000, se logró la liberación del Gobernador de la Provincia de Los Santos (Sur del país) y otros funcionarios de la Autoridad del Ambiente en el Estado y la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), quienes fueron retenidos por campesinos de la región de Cerro Hoya por más de veinte (20) horas. Estos campesinos exigían derechos posesorios y títulos de propiedad sobre las tierras que han ocupado por más de treinta años.
- En Diciembre de 2000, se obtuvo la negación por parte de la Autoridad Nacional del Ambiente de la construcción de un proyecto de cría de cerdos en la Comunidad El Espino en la Provincia de Veraguas (centro del país). La investigación del Defensor del Pueblo descubrió que el proyecto sería construido muy cerca de la planta de agua potable de la Comunidad, y que pudo haber afectado la salud de la Comunidad y los habitantes de la capital de la Provincia, la ciudad de Santiago.

- En 1998, fueron descubiertos y denunciados los daños al ambiente y a la salud causados por los trabajos en la Mina Santa Rosa en la Provincia de Veraguas. Fue descubierto que el derrame de cianuro había dañado los arroyos de la región. Se logró que la empresa suspendiera los trabajos.
- En Mayo de 1998, el Defensor del Pueblo inició una investigación oficial sobre la contaminación desde hace cincuenta años por parte de la empresa pública de cemento, que emitía grandes cantidades de partículas de polvo al aire, y esta situación afecta a los poblados cercanos a la fábrica. Se obtuvo el compromiso por parte de la empresa de instalar filtros para detener la contaminación.
- Una gran lucha se llevó a cabo el año pasado (2000) contra el proyecto de construcción de una planta hidroeléctrica en la región occidental del país que dejaría sin hogar a miles de indígenas. La Corte Suprema de Justicia ha suspendido el permiso para iniciar la construcción.
- Desde 1998, el Defensor del Pueblo ha denunciado el daño en la salud de muchas personas en las plantaciones de banano debido al uso excesivo de químicos, tales como el “Fumazone”, que provoca infertilidad.
- En 1999, se obtuvo la suspensión de los trabajos de exploración para el uso de energía geotérmica en el Valle de Antón (centro del país) que afectaba el ambiente y el ecosistema de la región.
- Han sido denunciadas las contaminaciones de varios ríos en el país.

- En Junio de 2000, el Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños presentó dos importantes anteproyectos de ley para ser discutidos y aprobados por la Asamblea Legislativa. Uno es acerca de la regulación del derecho de admisión de personas a instalaciones públicas y privadas, por cuanto los dueños de estos establecimientos utilizan esta facultad para discriminar a las personas. El otro proyecto buscaba derogar algunas leyes que afectan la libertad de expresión de la prensa en la República de Panamá.

Anexo II
Algunas recomendaciones del primer
Defensor del Pueblo en el tema
de los problemas del ambiente en la
República de Panamá¹⁹

- No se debe aprobar ningún tipo de proyecto en el país si no cumplen con lo establecido en la Ley General del Ambiente y sus reglamentaciones.
- Es necesario que las autoridades públicas obliguen a las empresas a llenar los requerimientos de las reglamentaciones para descargar en las aguas desechos industriales.
- Es necesario adoptar regulaciones en materia de la calidad de aire para las ciudades de Panamá.

¹⁹ Recomendaciones que aparecen en los Informes Especiales: “Informe Especial El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños Primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá Presenta un Informe Especial sobre las sustancias químicas utilizadas en las Bananeras” e “Informe Especial El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños Primer Defensor del Pueblo de la República de Panamá Presenta un Informe Especial sobre Asuntos Ecológicos.”

- Las autoridades deben obedecer la Resolución que establece como “Área de Reserva Minera” a las zonas costeras del territorio panameño.
- No se debe otorgar permisos de extracciones de arena en las playas, puesto que influyen directamente en el ecosistema marino terrestre, afectando y erosionando fuertemente la costa, y desplazando sedimentos hacia otras partes.
- Los permisos de extracción de arena y cascajo en ríos, playas y otros lugares deben ser verificados por una comisión interinstitucional entre el Ministerio de Comercio e Industrias, la Autoridad Nacional del Ambiente y las Alcaldías del país.
- Suspender inmediatamente todas las concesiones legales y no legales de extracciones de minerales del Río Pacora.
- Reparar todos los daños ocasionados al ambiente y a los moradores de las áreas que han sido afectadas por las extracciones de minerales.
- Establecer un programa de reforestación masiva en todas las cuencas alteradas por las diversas actividades humanas.
- No otorgar concesiones para la extracción de minerales en cuencas sensibles.
- Unirse a la propuesta realizada por el Primer Defensor del Pueblo: “Transplantar en vez de talar”.
- Hacer cumplir la creación de áreas verdes, en los complejos residenciales que se construyen.
- Evitar el proceso de destrucción del ambiente por la deforestación de los bosques.

- Planificar las construcciones de proyectos urbanos, respetando la flora y la fauna.
- Fortalecer y establecer programas de control del ambiente por parte de la Autoridad Nacional del Ambiente, con el fin de hacer continuas inspecciones a empresas y corroborar que llenan todos los requisitos legales para la protección del ambiente.
- En el caso de la utilización de químicos en las plantaciones del país, éstos deben ser utilizados de modo prudencial y con las medidas de seguridad necesarias. Campesinos y dueños de plantaciones deben respetar estas regulaciones.
- Sobre el problema de las personas afectadas por el uso excesivo de químicos en las plantaciones de banano, el primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, ha recomendado que se realice un profundo estudio epidemiológico del área con el fin de conocer la cantidad de los daños causados a las personas. Es necesario también mejorar servicios médicos en el área para atender a los trabajadores enfermos.

Anexo III

Como ejemplos: otros casos

1. Un grupo de periodistas que trabajaban en un desaparecido editorial logró la oportunidad de cobrar sus salarios caídos que les adeudaba el Gobierno, luego que el Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños logró sentar en la mesa de negociación a los abogados de los periodistas,

quienes mantenían un embargo sobre los dineros. También, el Defensor del Pueblo intervino enviándole una carta a la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, con el fin de obtener la respuesta de la jueza que tenía en sus manos levantar el embargo sobre el dinero.

2. Algunos de los más frecuentes casos de *No Admisibilidad* son, como ya hemos explicado, de personas con desórdenes mentales. Uno de ellos una vez, fue a la oficina a presentar una queja porque señalaba que algunas personas intentaban matarle y quería ser senador vitalicio con la protección del Estado.
3. Una mujer en el centro de rehabilitación femenino de la ciudad de Panamá dio a luz a su bebé y fue presionada a entregarlo a una asociación que cuida de niños huérfanos. El Departamento de Asuntos Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo fue enterada de la situación e intervino para que la mujer fuese protegida de cualquier abuso. El Defensor del Pueblo emitió su opinión al señalar que todo niño tiene el derecho de estar con su madre y recibir leche materna.
4. Una de las más importantes quejas en materia ecológica e indígena es la construcción de una represa en uno de los ríos más importantes de la parte occidental de la República, el Río Tabasará. Esta represa dejaría sin hogar ni tierras para ejercer la agricultura a muchos indígenas de la región. El Defensor del Pueblo publicó un Informe Especial sobre este caso por cuanto el Estudio de Impacto

Ambiental realizado para esta construcción presentaba muchos errores e irregularidades.

5. Uno de los logros más importantes del Defensor del Pueblo fue la liberación del panameño Nicolás Pérez, de su secuestro por un grupo subversivo colombiano. Con la mediación del Defensor con la banda guerrillera colombiana, fue sacado de su secuestro luego de más de un año de estar en la selva colombiana.

Anexo IV Cuestionarios

Entrevistas en la oficina del Ombudsman Nacional de Holanda

Primera Entrevista. 15 de marzo de 2001.

1. Cómo está constituida la oficina del Ombudsman Nacional y cuáles son específicamente las funciones de cada dirección o departamento?
2. El Ombudsman Nacional realiza otras actividades diferentes de las que establece la ley, como funciones sociales de ayuda a las personas?
3. El Ombudsman Nacional puede redactar y publicar otra información diferente a la del Informe Anual?
4. Cuáles son las funciones de los Ombudsman locales en las municipalidades?
5. Las decisiones hechas por el Ombudsman Nacional tienen diferentes formas para ser obligantes?
6. Las autoridades administrativas prestan atención a estas decisiones?

7. Cómo es la relación con los órganos del Estado holandés?
8. La investigación del Ombudsman Nacional de Holanda tiene consecuencias legales?
9. Por favor explíquenos cómo es la relación con la administración de justicia y en qué casos es posible investigar sus decisiones.
10. Cuando un quejoso no es parte interesada en la decisión administrativa esto causa no admisión, el Ombudsman Nacional no puede directamente investigar el acto, o hacer contacto con la parte interesada?
11. Puede el Ombudsman Nacional investigar los actos de entidades encargadas de los servicios públicos (electricidad, teléfono o agua)?
12. Cuál es el significado de la Sección 6 del *Ombudsman National Act*, que señala que “de tal manera que sea tratado como miembro de la Cámara Baja del Parlamento ...”?
13. Realiza el Ombudsman Nacional funciones de mediador?
14. Cómo es actualmente la relación entre las funciones del Ombudsman Nacional de Holanda y la protección de los derechos humanos?

Segunda Entrevista. 24 de abril de 2001.

1. Cuál es el contenido del Informe Anual?
2. Tiene un especial criterio para la admisión de quejas?

3. Es posible para los abogados de la Institución brindar servicios legales a los quejosos?
4. Cuáles son las formas en las que se abre la investigación (Resolución de Admisión)?
5. Son permitidas las quejas anónimas?
6. Qué aspectos incluye el concepto de propiedad utilizado en el criterio?
7. Quisiera saber casos específicos como ejemplos de la investigación y el criterio.
8. Las vías alternas de coerción realmente son utilizadas?
9. Qué tipo de casos son los mayormente resueltos?

Bibliografía

1. Revista Análisis. Revista Económica de Panamá y Centroamérica. “*Labor del Primer Defensor del Pueblo: Ejemplo para América*”. Volumen XXII. Abril de 2001.
2. Profesor G.H. Addink, Professor A.J. Bok. *Administrative Law in a Comparative Perspective*. Reader. Facultad de Derecho, Universidad de Utrecht. Segundo Trimestre. 2000-2001.
3. Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda. “*A Brief Introduction: The Ombudsman Nacional of The Netherlands*”. Séptima Edición. Noviembre de 2000.
4. Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda. *Informe Anual de 1999. Resumen*. La Haya, Reino de los Países Bajos de Holanda. Abril de 2000.

5. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. *Primer Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. 1997-1998.*
6. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. *Segundo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Volumen I y II. 1998-1999.*
7. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. *Tercer Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Volumen I y II. 1999-2000.*
8. *Constitución Política de la República de Panamá de 1972.*
9. *Constitución del Reino de los Países Bajos de Holanda.*
10. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Publicación de la *Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997* que crea la Institución de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.
11. *Acta del Ombudsman Nacional (Ley) de Febrero de 1981.*
12. *Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948.* Prólogo por el Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo. Edición de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Febrero de 2001.
13. *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 22 de noviembre de 1969.* Prólogo por el Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños,

- Primer Defensor del Pueblo. Edición de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Febrero de 2001.
14. *Código Administrativo de la República de Panamá y compendio de legislación administrativa*. Edición actualizada. Centro de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá. Panamá, 1996.
 15. *Código Judicial de la República de Panamá*. Editorial Mizrachi y Pujol. Marzo de 2000.
 16. “- *En sólo 3 años y pocos meses - ¿Qué hizo la Defensoría del Pueblo por usted?*” Suplemento preparado por el Primer Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños y la Dirección de Educación, Divulgación y Publicidad de la Defensoría del Pueblo e insertado en los diferentes periódicos de Panamá en Marzo de 2001.
 17. Entrevistas realizadas a la Sra. Saskia Borkent, Investigadora de Quejas de la Oficina del Ombudsman Nacional de Holanda. Los días 15 de Marzo y 24 de Abril de 2001.
 18. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. Informe Especial: El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños Primer Defensor del Pueblo, se pronuncia sobre las sustancias químicas utilizadas en las Bananeras. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Enero de 2001.
 19. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial: El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo, presenta un Informe Especial sobre*

- Asuntos Ecológicos*. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Enero de 2001.
20. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial: El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños Primer Defensor del Pueblo, Presenta un Informe Especial sobre la Situación Penitenciaria en Panamá*. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Enero de 2001.
 21. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial: El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo, presenta un Informe Especial sobre la Cuenca del Canal de Panamá*. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Enero de 2001.
 22. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial: El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo, en defensa del derecho a la vida, a la salud y al ambiente de la Comunidad de El Espino, Corregimiento Canto del Llano, Distrito de Santiago, Provincia de Veraguas*. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Diciembre de 2000.
 23. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial: El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Primer Defensor del Pueblo, en defensa de los Pueblos Indígenas*. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Diciembre de 2000.
 24. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial: Nuestro Testimonio para la Historia: Así liberamos a Nicolás Pérez*. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Junio de 2000.
 25. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial Contra el Racismo El Dr. Italo Isaac Antinori-*

- Bolaños, Defensor del Pueblo se pronuncia contra el Racismo.* Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Septiembre de 2000.
26. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial El Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, Defensor del Pueblo en Defensa de Indígenas y Campesinos.* Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Septiembre de 2000.
27. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial: El Defensor del Pueblo Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños en Defensa de los Niños. Presenta propuesta para erradicar el trabajo infantil en la zafra de la caña y en otras actividades agrícolas en la República de Panamá.* Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Abril de 2000.
28. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial: El Defensor del Pueblo, Dr. Italo Isaac Antinori-Bolaños, presenta el Informe Especial sobre las Elecciones Generales de dos (2) de mayo de 1999 de la República de Panamá.* Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Panamá, 2000.
29. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial El Defensor del Pueblo en Defensa del Derecho a la Libertad de Expresión. Informe Especial sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, el Derecho a la Información, el Derecho a la Intimidad y a no padecer la indebida interceptación telefónica, con mención especial a la persecución constante de que ha sido objeto el Defensor del Pueblo de la República de Panamá.* Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Abril de 1999.

30. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial El Defensor del Pueblo en Defensa de los Trabajadores. Memorial de “Amicus Curiae” presentado por el Defensor del Pueblo de la República de Panamá ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Febrero de 1999.
31. Antinori-Bolaños, Italo Isaac. *Informe Especial sobre el Referéndum Constitucional del 30 de agosto de 1998, de la República de Panamá*. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Septiembre de 1998.
32. Oosting, Marten Dr. “*The Independent Ombudsman in a democracy, governed by the rule of law.*” (El Ombudsman independiente, gobernado por el reglamento de la ley). Exposición en la Ceremonia de Apertura de la Tercera Conferencia de Asia sobre el Ombudsman. Mayo de 1998.
33. Mora, Tatiana. “*The Costa Rican and The Netherlands Ombudsman in a comparative perspective*”. (El Ombudsman de Costa Rica y el Ombudsman de Holanda en una perspectiva comparada). Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Marzo de 2000.