

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN PANAMÁ: UNA APRETADA SÍNTEISIS

Arturo HOYOS*

SUMARIO: I. *Principales características.* II. *Bases constitucionales del sistema de justicia constitucional.* III. *Principales orientaciones de la regulación legal del sistema de justicia constitucional de Panamá.*

I. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

a) El sistema de justicia constitucional de la República de Panamá es de los más amplios del mundo occidental. Baso mi afirmación anterior en lo siguiente:

1. Legitimad procesal amplísima: existe acción popular para pedir la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y de otros actos de autoridad sometidos al control constitucional. En esto nuestro sistema es similar al colombiano.

2. Los actos de autoridad objeto del control judicial de constitucionalidad: todos los actos de autoridad pública están sometidos a la justicia constitucional, a saber: las leyes, los actos administrativos y las resoluciones judiciales. Los actos privados no están sujetos al control de constitucionalidad.

3. Coexistencia del control de constitucionalidad abstracto con el concreto: en el sistema panameño de justicia constitucional existe el control abstracto de constitucionalidad de las leyes o de actos reglamentarios de éstas pero también el concreto, que se presenta dentro de un proceso cuando una de las partes advierte al juez que la norma que va a aplicar

* Ex presidente de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

para resolver el fondo de la controversia es inconstitucional. En este caso el juez debe remitir la advertencia, elevada a consulta, ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que es el tribunal competente para resolver la cuestión constitucional. Hay que señalar que además de las partes en el proceso el juez puede, de oficio, elevar una consulta sobre la constitucionalidad de la ley o acto que la reglamenta.

En lo anterior se diferencia del sistema de Estados Unidos de América en el que sólo existe el control concreto de constitucionalidad de las leyes.

4. Existe tanto el control previo como el posterior en el control de constitucionalidad de las leyes.

El control previo, llamado la objeción de inexecutable (herencia de la terminología colombiana, país del que formamos parte hasta 1903) de los proyectos de ley, sólo puede ser ejercido por el presidente de la República quien puede objetar un proyecto de ley por inexecutable (inconstitucional) y lo envía al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que ésta se pronuncie, y la sentencia es obligatoria.

El control posterior de las leyes, como queda dicho, puede ser promovido por cualquier persona.

b) El sistema de justicia constitucional está dotado de instrumentos especializados de control judicial de constitucionalidad. Estos instrumentos procesales son los siguientes:

1. El recurso de inexecutable que como hemos visto procede contra distintas clases de actos de autoridad. El mismo se formaliza ante la Corte Suprema de Justicia, único tribunal competente para resolverlo.

2. La advertencia de inexecutable, que como hemos visto corresponde al control concreto.

3. El amparo de garantías constitucionales que procede contra órdenes de hacer o de no hacer expedido por un servidor público contra una persona, que sea lesivo de derechos fundamentales. En esta materia el sistema panameño se diferencia del mexicano en el cual el amparo puede hacer el papel de recurso de casación, de inexecutable o de *habeas corpus*.

5. El *habeas corpus* que tutela específicamente el derecho a la libertad corporal o ambulatoria.

6. La acción de *habeas data* para tutelar el derecho fundamental de acceso a su información personal.

c) El efecto de las sentencias de inexecutable es *erga omnes* y cuando recae sobre las leyes o normas reglamentarias produce la nulidad constitucional de las mismas, hacia el futuro (*ex nunc*). Sin embargo,

como es admisible el recurso contra actos particulares como sentencias el efecto de la sentencia es declarativo y hacia el pasado (*ex tunc*).

Vale la pena destacar que esto no es siempre así en el derecho comparado pues como bien lo ha destacado el jurista norteamericano Richar Posner en una obra reciente,¹ las sentencias de otros tribunales constitucionales, sobre todo en países con gobiernos parlamentarios, que declaran la inconstitucionalidad de una ley pueden ser revertidas por una mayoría calificada del Parlamento. De hecho, señala Posner que de los 47 países que tienen tribunales constitucionales, 79% tienen normas que permiten al Parlamento por una votación de 2/3 partes de los parlamentarios dejar sin efectos una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley.

En Panamá el artículo 206 constitucional declara que las sentencias expedidas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio del control de constitucionalidad son finales, definitivas y obligatorias.

d) El sistema de justicia constitucional es concentrado en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que está integrado por nueve magistrados.

En el pasado he sostenido que el control era mixto porque el amparo y el hábeas corpus son de conocimiento de los tribunales inferiores dependiendo del funcionario que expidió el acto,² es decir, era difuso pero el recurso de inconstitucionalidad de las leyes era el monopolio de la Corte Suprema, en su Sala Plena (los magistrados integran salas de tres para conocer de recursos de casación y recursos contencioso-administrativos). Mi postura ha sido criticada por Allan Brewer-Carías en un erudito trabajo y he optado por aceptar su tesis en este tema.

Los magistrados son propuestos por el órgano Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Nacional para un periodo de 10 años.

II. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

El artículo 206 de la Constitución Política de Panamá es el que consagra el monopolio de la Corte Suprema de Justicia en el control de constitucionalidad de los actos de autoridad. El texto del artículo 206 es el siguiente:

¹ *How Judges Think*, Cambridge, Harvard University Press, 2008, p. 352.

² *La interpretación constitucional*, Bogotá, Temis, 1998, p. 87.

La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Las instancias sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

...Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

Por otra parte la acción de amparo de garantías constitucionales está prevista en el artículo 54 de la Constitución.

El texto de esta norma es así:

Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos o garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

El amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales de justicia.

El recurso de hábeas corpus se consagra en el artículo 23 de la Constitución. Esa norma es del siguiente tenor:

Todo individuo detenido fuera de los casos y la forma que prescriben esta Constitución y la Ley, será puesto en libertad a petición suya o de otra persona, mediante la acción de hábeas corpus que podrá ser interpuesta inmediatamente después de la detención y sin consideración a la pena aplicable.

La acción se tramitará con prelación a otros casos pendientes mediante procedimiento sumarísimo, sin que el trámite pueda ser suspendido por razón de horas o días inhábiles.

El hábeas corpus también procederá cuando exista una amenaza real o cierta contra la libertad corporal, o cuando la forma o las condiciones de la detención o el lugar en donde se encuentra la persona pongan en peligro su integridad física, mental o moral o infrinja su derecho de defensa.

Por último, la acción de hábeas data se prevé en el artículo 44 constitucional cuyo texto reza así:

Toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información.

Esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.

Mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal.

La Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer el hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial.

III. PRINCIPALES ORIENTACIONES DE LA REGULACIÓN LEGAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE PANAMÁ

La ley, específicamente el Código Judicial de Panamá, reglamenta las diferentes acciones constitucionales que hemos enumerado anteriormente.

A continuación me refiero a los aspectos más sobresalientes de esta regulación legal.

a) Recurso de inconstitucionalidad. Esta acción está regulada en los artículos 2559 a 2562 del Código Judicial. El texto de estas normas es el siguiente:

Artículo 2559: Cualquier persona, por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales, y pedir la correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Artículo 2560: Además de los requisitos comunes a toda demanda, la de inconstitucionalidad debe contener:

1. Transcripción literal de la disposición, norma o acto acusados de inconstitucionales; y
2. Indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción.

Artículo 2561: La demanda se acompañará de copia debidamente autenticada de la ley, decreto de gabinete, decreto ley, orden, acuerdo, resolución o acto que se considere inconstitucional; si se trata de una ley u otro documento publicado en Gaceta Oficial no habrá necesidad de acompañar la copia, bastando citar el número y fecha de la respectiva Gaceta Oficial.

Cuando el recurrente no haya podido obtener dicha copia lo expondrá ante la Corte, señalando las causas de la omisión y el tribunal ordenará de oficio a la corporación o funcionario respectivo que cumplase y envíe las copias correspondientes.

La inobservancia de los requisitos a los que se refieren los artículos anteriores producirá la inadmisibilidad de la demanda.

Artículo 2562: En la acción de inconstitucionalidad no cabe desistimiento.

b) Advertencia de inconstitucionalidad. Corresponde al control concreto. Las normas pertinentes son los artículos 2557 y 2558 del Código Judicial que tienen el siguiente texto:

Artículo 2557: Cuando un servidor público al impartir justicia, advierta que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, elevará consulta a la Corte Suprema de Justicia y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Artículo 2558: Cuando alguna de las partes en un proceso, advierta que la disposición legal o reglamentaria es inconstitucional, hará la advertencia respectiva a la autoridad correspondiente, quien en el término de dos días, sin más trámite, elevará la consulta a la Corte Suprema de Justicia, para los efectos del artículo anterior.

c) Amparo de derechos fundamentales. Me he ocupado de este tema en una obra colectiva dirigida por los maestros mexicanos Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer-MacGregor.³ El tema no ha variado de manera alguna desde que esa obra fue publicada por lo que en general remito al lector a lo allí expuesto.

En síntesis, los elementos principales del amparo panameño son los siguientes:

1. Procede contra órdenes de hacer o de no hacer expedidas por un servidor público.

2. Al decir del constitucionalista panameño José Dolores Moscote, una orden para nuestros efectos “es el mandato emanado de una voluntad arbitraria o la no ejecución de un acto del cual resulte disminuido con el goce de algún derecho que la Constitución reconoce y garantiza”.⁴

3. La admisión de la demanda suspende los efectos del acto impugnado, aunque si éste fuere una resolución judicial el magistrado ponente debe suspenderlo expresamente.

4. Lo conocen diversos tribunales según la autoridad que expidió el acto. Si se trata de autoridades con mando y jurisdicción en dos o más provincias será la Corte Suprema la competente; si es sólo en una provincia será un Tribunal Superior, aunque en estos casos la sentencia admite apelación ante la Corte Suprema; si son funcionarios con mando en un distrito serán los juzgados de circuito los competentes.

5. Son derechos tutelados los previstos en la Constitución salvo los que estén tutelados por otro remedio procesal constitucional como el hábeas corpus o el hábeas data.

6. Está legitimado para interponerlo el agraviado, aunque el texto constitucional permite que lo haga otro actuando en interés de aquél, pero la jurisprudencia constitucional de los últimos años parece limitarlo al agraviado.

7. La sentencia anula el acto arbitrario y éste no puede ser reproducido por la autoridad que lo expidió.

d) Hábeas corpus. Este recurso procede específicamente para tutelar la libertad personal o ambulatoria. La regulación del mismo se encuentra en el Código Judicial en los artículos 2574 a 2614.

³ “El proceso de amparo de derechos fundamentales en Panamá”, *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 565 y ss.

⁴ *El derecho constitucional panameño*, Universidad de Panamá, 1960, p. 595.

Las notas características de este recurso son las siguientes:

1. Procede contra la privación de libertad de un individuo; la amenaza de tal privación; otras medidas de restricción de la libertad como prohibición de abandonar el país o una región del mismo, en confinamiento, la deportación y la expatriación sin causa legal.

2. Puede interponerse por el apoderado judicial del agraviado, por éste o por cualquier persona en favor de aquél.

3. Una vez presentada la demanda se libra el mandamiento de hábeas corpus, se debe notificar en dos horas a la autoridad demandada la cual debe poner al detenido a órdenes del tribunal competente y debe rendir un informe a éste sobre el fundamento de la detención. Si bien puede celebrarse una audiencia oral esto no es la regla general y el procedimiento es fundamentalmente escrito.

4. Si el tribunal considera que la detención carece de fundamento legal (debe acreditarse la existencia de un delito, orden de detención y una vinculación del imputado a la conducta delictiva). Hay que recordar que no procede la detención preventiva por delitos que tengan una pena mínima de prisión inferior a dos años.

5. Quien haya sido puesto en libertad en cumplimiento de un mandato de hábeas corpus no puede ser detenido nuevamente por los mismos hechos o motivos, salvo que se presenten nuevos elementos probatorios.

6. Las órdenes expedidas por el tribunal competente deben ser acatadas inmediatamente. Si se declara que la detención es legal procede el recurso de apelación. En estos procesos no caben incidentes de ninguna clase.

7. Son competentes para conocer de este recurso el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores y los juzgados inferiores según quién ha expedido la orden de privación de libertad, según el mando y jurisdicción que tenga el último bien sea el procurador general, fiscales o personas municipales.

8. Para lograr el cumplimiento de las resoluciones judiciales en estos procesos los jueces tienen potestades de imponer fuertes sanciones pecuniarias y exigir responsabilidad por desacato.