
Apuntes sobre la Historia de la Guarda de la Constitucionalidad en Panamá

Salvador Sánchez G.*

En nuestro Derecho Constitucional, las garantías constitucionales tienen formalmente dos grandes periodos durante el siglo XX: el régimen imperante entre 1904 y 1941 y el que impera desde 1941.

La Constitución de 1904 presentó un esquema que se apoyaba en la filosofía política del Liberalismo. Consecuentemente, el Estado de la Constitución de 1904 era un Estado Liberal en lo económico, y un Estado de Derecho Legislativo, en lo jurídico.

En un Estado de Derecho Legislativo, los tribunales de justicia tienen poco que decir sobre la constitucionalidad de las leyes expedidas por la Asamblea Nacional. De hecho, no estaba previsto el control de constitucionalidad de las leyes en la Constitución panameña de 1904, si bien la legislación colombiana, prorrogada en su vigencia en la República hasta tanto no fuera expedida legislación propia, admitía el control de la legalidad por vía de el recurso de casación.¹

El recurso de casación, originario de Francia, tenía plena coherencia con el Estado de Derecho Legislativo. La soberanía del Parlamento, tras la Revolución de 1789, implicaba la aplicación de la Ley por unos jueces desprovistos de espacios de discrecionalidad.

En ese contexto no se concebía que los representantes del pueblo reunidos en Asamblea pudieran, al expedir una Ley, violar la Constitución. La garantía de la aplicación de la Ley; es decir, de la voluntad popular, se privilegiaba, y el recurso de casación tenía por objeto enmendar la inaplicación de la Ley por los jueces.

Sin embargo, parece que en Panamá el recurso de casación solo adquirió realidad a partir de 1937, con la aprobación de la Ley 24 de 1937 que reguló los recursos de revisión y de casación.²

La casación civil y penal existen, por tanto, en nuestro derecho desde 1937. Actualmente conocen de ellas las respectivas salas Civil y Penal de la Corte Suprema de Justicia. También existe casación laboral, que conoce la

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pese a la creación de la Sala de Casación Laboral (artículo 460-C del Código Judicial). Formalmente, se trata de una facultad provisional, dependiente de la materialización de la Sala de Casación Laboral.

El modelo de Estado de Derecho Legislativo, en cuanto modelo, pretendió ser reemplazado por el Estado de Derecho Constitucional, con la Constitución de 1941. Este modelo fortalece la supremacía de la Constitución en la estructura de fuentes, y le dota de más y mejores instituciones de garantía. Sin embargo, debe reconocerse que desde inicios de la República se había estado gestando este cambio de modelo.

Un primer paso en esa evolución fue la Ley 45 de 1906, que estableció el control de la constitucionalidad y de la legalidad de las ordenanzas departamentales subsistentes en la República, luego de la independencia.³ Así, estableció:

Artículo 1º. Todo individuo que considere una ordenanza Departamental como contraria á la Constitución o a la Ley, ó lesiva de derechos civiles, puede pedir ante la Corte Suprema de Justicia que se declare nula.

Artículo 2º. La Corte pasará su resolución á la Asamblea Nacional para que esta decida definitivamente sobre la validez o nulidad de la Ordenanza demandada.

Artículo 3º. Cuando la Corte decida que una Ordenanza es nula, se suspenderá su cumplimiento hasta que la Asamblea Nacional decida el punto definitivamente.

Este procedimiento, parcialmente judicial, tiene antecedentes en el periodo de unión a Colombia.⁴ Hasta la aprobación de los Códigos Civil y Judicial, no hubo más procedimiento de constitucionalidad que el referido a la inexequibilidad de los proyectos de ley, tal y como se estableció en la propia Constitución de 1904 (artículo 105).

Adicionalmente, la Constitución había reconocido el

recurso de hábeas corpus (artículo 24), que adquirió regulación legal tempranamente, mediante la Ley 2ª de 1908. Desde aquella fecha impera en Panamá la asignación de la resolución de los hábeas corpus según la jerarquía del funcionario autor de la orden de detención impugnada.⁵

La aprobación de los primeros Códigos Judicial y Civil⁶ significó el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad por vía incidental, que solamente ofrecía como remedio la inaplicación de las normas inconstitucionales al caso concreto. Las disposiciones específicas de los Códigos exigían la prioridad de la Constitución sobre la Ley (artículo 12 del Código Civil) y la prohibición a los jueces de aplicar “*leyes, acuerdos municipales o decretos del Poder Ejecutivo*” contrarias a la Constitución (Artículo 4 del Código Judicial de 1916).

En 1937, la misma ley que estableció la casación civil y penal establece la “casación constitucional”.⁷ Podía interponerse contra decisiones judiciales “*cuando en ella se haya resuelto alguna cuestión que determine la existencia de conflicto entre una disposición legal o acuerdo municipal o decreto del Poder Ejecutivo y algún precepto constitucional.*” (Artículo 52 de la Ley 24 de 1937).

Sin embargo, en cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes, debieron evolucionar primero las posiciones doctrinales, la jurisprudencia y la legislación, para por último concluir con el cambio radical que significó la Constitución de 1941.

Desde 1941, y hasta hoy, se ha observado el sistema del control concentrado de constitucionalidad de las leyes, centrado en la Corte Suprema de Justicia, cuyos fallos producen usualmente efectos *erga omnes* y expulsan del ordenamiento, *ex nunc*, las leyes, decretos y otros actos declarados inconstitucionales.

Adicionalmente, la Constitución de 1941 mantuvo la institución del hábeas corpus, e introdujo el amparo de garantías constitucionales (artículo 189) y la jurisdicción contencioso-administrativa.

Desde entonces, el modelo de garantías constitucionales ha sido básicamente el mismo, reconociendo su expansión, en las reformas constitucionales de 1956 a la Constitución de 1946. Destaca a ese respecto la ampliación de la legitimidad para interponer demandas de

inconstitucionalidad (de los “ciudadanos” a las “personas”), la ampliación de los actos sujetos a control (con la adición de la frase “y demás actos”) y la introducción de la advertencia de inconstitucionalidad presentada por las partes. De modo semejante, hay un reconocimiento implícito a la posibilidad de atacar sentencias judiciales por motivos de inconstitucionalidad, al indicarse que no pueden ser objeto de acción de inconstitucionalidad los fallos de la Corte Suprema de Justicia y los de sus Salas.

En todo recuento sobre la evolución de nuestra justicia constitucional, no puede dejar de mencionarse la Sala Quinta, pese a su breve duración. Dicha Sala fue creada mediante la Ley 32 de 23 de julio de 1999, derogada poco después mediante la Ley 49 de 24 de octubre de 1999. La derogatoria fulminó de hecho esta iniciativa, pero en derecho, todavía podría retornar. Esto porque si se declarara inconstitucional la Ley 49, en atención a la reviviscencia de las leyes derogadas por leyes inconstitucionales, podría reaparecer. Se trata de un efecto que los propios ex magistrados de la Sala Quinta han previsto.⁸

El último evento significativo en la regulación de la justicia constitucional ocurrió en 2004, al reformarse la Constitución Política.

Son significativos los cambios introducidos en lo referente a la guarda de la constitucionalidad subjetiva y, en particular, los cambios al artículo 17, a la regulación del hábeas corpus, y la introducción de los artículos referentes al derecho de la autodeterminación informativa y el recurso de hábeas data.

En lo referente al artículo 17, el cambio del texto admitiría una re-interpretación de la Corte que potencie los aspectos garantistas de la Constitución. Como puede observarse, se formaliza una apertura de la Constitución al enriquecimiento del catálogo de derechos fundamentales y al ejercicio de las instituciones de garantía:

ARTÍCULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución,

deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Sin embargo, el reto principal es la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Puede recordarse que en los últimos años se ha consagrado jurisprudencialmente el carácter programático del artículo 17 de la Constitución. La obligación de las autoridades de proteger la vida, honra y bienes de los nacionales y extranjeros, la obligación de asegurar la efectividad de los derechos y deberes, y la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, han sido reiteradas veces señalados como normas programáticas a lo largo de varias décadas.⁹ Esto no siempre fue así, y deberíamos abogar por que se recuperara la normatividad de esta cláusula.

El hábeas corpus también tuvo una expansión constitucional significativa, cuyos efectos positivos aún están pendientes de concretarse. Se observa, claramente, la expansión de los supuestos que pueden dar lugar a la intervención judicial en defensa de la libertad personal y de otros derechos conectados con ella, al tiempo que las nuevas modalidades de la acción, ya reconocidas en la jurisprudencia, quedan consagradas formalmente:

ARTÍCULO 23. 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.

La reforma de 2004 también introdujo una nueva institución de garantía en la Constitución Política de la República, en esta ocasión, un vehículo especializado para la protección de la autodeterminación informativa y el derecho a la información pública:

ARTÍCULO 44. 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 del hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial.

Vale la pena recordar, sin embargo, que la regulación legal de este instrumento jurídico existe desde 2002; es decir, desde antes de la reforma que lo introduce en la Constitución Política.¹⁰

Actualmente, el cuerpo legal que desarrolla las previsiones constitucionales sobre guarda de la constitucionalidad, es el Libro IV del Código Judicial, que entró a regir en 1987. Debo señalar que ese Libro sigue de cerca la Ley 46 de 1956 que reguló íntegramente la guarda de la constitucionalidad, y que operó hasta la entrada en vigencia del Código.

Por lo tanto, no se trata únicamente de que desde 1941 el modelo constitucional no ha sido sustancialmente alterado. Se trata de que las normas que regulan el control de la constitucionalidad en Panamá tienen al menos cincuenta años, y que hay razones suficientes para sostener la necesidad de su revisión.

Notas

* Panameño. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Ha dictado los cursos universitarios de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos, entre otros. Ha publicado artículos en revistas

especializadas de Panamá, España y Chile. Actualmente es Director Nacional de Asesoría Legislativa, en la Asamblea Nacional de Panamá.

¹ La Ley 37 de 4 de mayo de 1904 así lo dispuso.

² La tardía introducción de la casación en nuestro derecho se atribuye a una falta de utilización del recurso por los abogados panameños antes de la independencia, a la ausencia de regulación legal y de tribunales de casación, hasta la aprobación de la Ley de 1937. Ver Rodríguez Muñoz, Omar Cadul. Casación Civil, p.16-19, en Rodríguez Muñoz et al., Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales, p. 1-242, Mundo Jurídico, Panamá, marzo 2002. En este completo trabajo Rodríguez Muñoz se apoya en Julio Linares y en Jerónimo Mejía para explicar la tardía introducción de la casación en nuestra práctica forense. Ver Linares, Julio. La Casación Civil en la Legislación Panameña, Impreso en los Talleres Tipográficos de Antonio Lehman, San José, 1966, p. 20 y Mejía Edward, Jerónimo. El Recurso Extraordinario de Casación en el Derecho Positivo Panameño. Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1993, p. 29.

³ Publicada en la Gaceta Oficial No. 394 de 29 de diciembre de 1906. Agradezco a Fabio Castillo el advertirme sobre la existencia de este instrumento jurídico.

⁴ Por ejemplo, la Constitución de Río Negro de 1863 facultaba a la Corte Suprema de Justicia para suspender actos legislativos de las Asambleas de los Estados, en cuanto fueran contrarios a la Constitución o a las leyes de la Unión, dando cuenta al Senado para que decidiera definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos (artículo 72 de la Constitución de Río Negro).

⁵ Resulta interesante observar que las órdenes de detención expedidas por la Sala de lo Criminal de la Corte

Suprema de Justicia podían ser impugnadas, vía hábeas corpus, ante la Sala de lo Civil de la propia Corte. Ver artículo 6º ordinal 4º de la Ley 2da de 1908.

⁶ En 1916 y 1917, respectivamente.

⁷ Sección VII de la Ley 24 de 1937. Derogada en 1941.

⁸ En su Informe 89/03, de 22 de octubre de 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al decidir la inadmisión de la denuncia presentada por Mariblanca Staff y Oscar Ceville, recoge sus argumentos en contra de la utilización de una demanda directa de inconstitucionalidad de la Ley 49: “11. *Los peticionarios alegan que debido a que este tipo de decisiones de la Corte Suprema no tienen efecto retroactivo, aún en el supuesto que se procediera a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas legales demandadas, la sentencia que se dicte no lleva implícito el reintegro a los cargos judiciales de los cuales se les privó en virtud de la aprobación de la ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, por la cual se deroga la ley N° 32 de 23 de julio de 1999, como tampoco una indemnización por los perjuicios causados. **De hecho, esta declaratoria de inconstitucionalidad abriría la posibilidad al gobierno nacional de nombrar nuevos magistrados para estos cargos...**” (resaltado mío).*

⁹ Jurisprudencia constante. Fallo de 31 de enero de 2000, R.J. enero 2000, p.155; Fallo de 9 de julio de 1997, R.J. julio de 1997, p. 144; Fallo de 29 de agosto de 1997, R.J. Agosto de 1997, p. 39.

¹⁰ Ver Ley 6 de 2002, Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones. (G.O. 24476 de 23 de enero de 2002).