

Justicia Constitucional en Panamá, una breve semblanza en búsqueda de su mejoramiento

Javier Ernesto Sheffer Tuñón¹

Sumario:

I. La competencia constitucional en el sistema patrio. II. Naturaleza mixta del sistema de control constitucional. III. De la necesidad de un Tribunal Constitucional. A. Justificación. 1. La Supremacía de la Constitución. 2. Alternativa a una Corte o Tribunal Constitucional. IV. El nuevo borrador de la Sala IV de garantías y derechos fundamentales. A. El poder de la informática incide sobre el requisito de activar mecanismos más eficaces de protección a la intimidad. B. La doctrina del debido proceso. V. Sustentar en el tiempo la doctrina constitucional implica un Tribunal autónomo que le dé vida a la Constitución. VI. Ausencia sensible de un Consejo de la Magistratura.

Agradezco la cordial invitación para participar en esta obra colectiva sobre el Derecho Procesal Constitucional, y la justicia que a través de este instrumento se procura en sociedad: la Justicia Constitucional.

He de referirme a Panamá, país que desde 1941 instauró en la segunda de sus hasta ahora 4 constituciones de la “era republicana”, el control de constitucionalidad de los actos de autoridad lesivos de la llamada “integridad de la Constitución”.

Ya han pasado muchos años, y la institución de garantía ha servido a la consolidación del Estado de Derecho, a la institucionalidad democrática de frenos y contrapesos, en el siempre convulso ejercicio de las potestades públicas.

I. La competencia constitucional en el sistema patrio

En efecto, por imperativo de la Ley Fundamental, el conocimiento de ciertas causas constitucionales en pro de la guarda de la integridad de la Constitución, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, hablo de los siguientes asuntos:

1. Demanda de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos² que por razones de fondo o de forma impugne

* Profesor de derecho procesal administrativo en la Universidad del Istmo, miembro del FIDA constituido en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en el año 2002. Secretario Técnico de Impugnación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TAdECP).

² El Código Judicial aborda esta amplitud al utilizar la frase “y demás actos provenientes de autoridad”, que el actor considere inconstitucionales y pedir su declaratoria de inconstitucionalidad. Con esto se deja de manifiesto que la acción de inconstitucionalidad como parte del control concentrado vigente, sólo puede tener por objeto el examen de “actos jurídicos de autoridad”.

- cualquier persona. Esta acción es de tipo pública; no obstante, el Código Judicial, en su regulación legal, sujeta la promoción de una demanda de inconstitucionalidad a la asistencia letrada (mediante apoderado legal)³.
2. De la advertencia o consulta de inconstitucionalidad⁴, que es un mecanismo “incidental” de control, según el cual cuando el “funcionario encargado de impartir justicia” advirtiere (en cuyo caso se denomina consulta) o alguna de las partes se lo advirtiere (en cuyo caso se le denomina advertencia), que la disposición legal o reglamentaria aplicable para resolver el caso tiene vicios de inconstitucionalidad, dicha autoridad habrá de someter el conflicto constitucional al Pleno de la Corte Suprema; “pero continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.”^{5,6}
 3. Investigar y Juzgar a los Diputados⁷.
 4. Conocer de la objeción de inexequibilidad que haga el Presidente de la República sobre proyectos de reforma a la Constitución y proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexequibles.⁸

II. Naturaleza mixta del sistema de control constitucional

Debo anotar que el sistema nacional de control constitucional es mixto: La hibrides se presenta porque tratándose del examen de cara a la Constitución de los rubros identificados en los anteriores puntos, estos es, sobre leyes, acuerdos, resoluciones, la

³ Cf. Art. 2559 del C. Judicial.

⁴ Ha quedado claramente establecido a partir de la Ley 38 de 2000, la posibilidad de interponer advertencia o consulta de inconstitucionalidad dentro de un proceso o procedimiento administrativo, cosa que era dudosa porque la Corte mantuvo una tesis poco consistente en permitir tales incidencias dentro de procesos de esta naturaleza (Cf. Art. 73 de la referida Ley).

⁵ Cf. Art. 206, numeral 1, de la CN de 1972 reformada.

⁶ Aunque no en toda circunstancia la autoridad encargada de decidir el proceso está obligada a remitir el conocimiento del “incidente” al Pleno: 1. cuando la disposición legal o reglamentaria ya ha sido con anterioridad objeto de pronunciamiento, ello no es necesario; 2. cuando la norma efectivamente ya ha sido aplicada dentro del proceso. En esto la jurisprudencia constitucional ha sido bastante consistente. 3. Por último, no cabe advertencia o consulta sobre normas que regulan el rito procesal, en la medida que de permitirse favorecería tácticas dilatorias de las partes. Se permite por instancia hacer una consulta o advertencia. La finalidad del instituto es enervar disposiciones de carácter legal o reglamentario que imponga una obligación o que vulnera algún derecho sustantivo constitucional.

⁷ Corresponde al Pleno también el juzgamiento “por delitos comunes o faltas” de otros altos funcionarios públicos como: Procurador General de la Nación, Procurador de la Administración, Contralor General de la República y Magistrados del Tribunal Electoral (Art. 86, numeral 2, lit. a, del C Judicial).

⁸ Cf. Art. 183, numeral 6, de la CN.

advertencia o la consulta, además de la “objeción de inexequibilidad”⁹ sobre proyectos de leyes; el Juzgamiento de ciertos altos personeros del “Gobierno” (esto último como parte del “check and balance”) es **concentrado**, porque únicamente la Sala Plena de la Corte Suprema tiene la jurisdicción y la competencia expresa y exclusiva para conocer de tales asuntos.

Las decisiones que dicte el Pleno en ejercicio de estas atribuciones son finales, definitivas y obligatorias, su efecto es vinculante “erga omnes” e irretroactivo, salvo que se trate de la declaratoria de inconstitucionalidad de una sentencia emitida por una autoridad judicial o acto jurisdiccional proferido por autoridad administrativa, fenómeno éste que puede darse en nuestro sistema (por ejemplo: una decisión de un alcalde resolviendo un asunto de policía; las juntas de conciliación y decisión, que como organismos tripartitos de justicia laboral están adscritos al Ministerio de Desarrollo Laboral; pero que ejercen típicas funciones jurisdiccionales, entre otros supuestos).

En estos limitados casos, la sentencia que declare la inconstitucionalidad del acto de autoridad de contenido individual (sentencia) sólo tiene efecto inter-partes y podrá tener efecto **retroactivo**, ya que de otro modo sería inocuo el resultado que se esperaba obtener con la declaratoria de invalidez del acto contrario a la Carta Fundamental.

No obstante, tratándose del control de constitucionalidad de órdenes de hacer o de no hacer, aprehensiones o amenaza de la libertad y seguridad personal, propiedad, libertad de culto, de asociación, locomoción, conculcación del derecho a la información en sus variantes propia e impropia; de la intimidad y respeto a la dignidad u honra personal y familiar, entonces tenemos que hablar de una **competencia difusa**, disgregada y compartida con otros estamentos jurisdiccionales, de la jurisdicción ordinaria, que por ello no tienen la calidad de especialización que tan sensitiva materia para la protección de derechos fundamentales de todas las generaciones hasta ahora conocidas, requiere como elemento de capital importancia.

El juicio de inconstitucionalidad en su vertiente concentrada se da en principio con audiencia del Ministerio Público, para que emita opinión o concepto legal sobre la

⁹ Comparable, si se prefiere, con el denominado control “*a priori*” de los proyectos de Ley que ejerce el Consejo Constitucional Francés. En Panamá, la “legitimación activa” para promover esta “objeción” por considerarlo, inconveniente o inexequible (inviable), según la letra o espíritu de la Constitución, es el Presidente de la República.

pretensión deducida, esto ocurre en forma alternada con la intervención ya sea del Procurador General de la Nación o el Procurador de la Administración.

III. De la necesidad de un Tribunal Constitucional

Hoy en día, la experiencia me hace decir que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia panameña, no cumple a cabalidad su rol de Tribunal o Corte Constitucional.

Esto, entre otras causas, obedece a que está atiborrada de un conjunto de procesos sobre amparos de garantías y derechos fundamentales; hábeas data, hábeas corpus, parte de su competencia difusa que mantiene por razones de la jurisdicción (en todo el territorio nacional o en dos o más provincias¹⁰ como Tribunal de instancia o por razón del recurso de apelación), por la jerarquía de la autoridad de que emana el acto objeto de censura o que se acusa de violar el respectivo derecho o garantía fundamental.

Lo que le ha valido una congestión de las causas y la vulneración o incumplimiento, en gran medida, de los tiempos “razonables” para evacuar éstos, que son procesos sumarios o sumarísimos por el peso de los derechos que se aducen contravenidos.

Por una cuestión de orden y de implícita lógica en las cosas, debe crearse un Tribunal o Corte Constitucional que conozca “del control constitucional de la Constitución y conservar el principio de la separación de poderes”, que fue lo que, como nos comenta el maestro Colombo Campbell, generó la creación de Tribunales Constitucionales en Europa continental, con la atribución jurisdiccional y específica de velar por la constitucionalidad de las leyes, materia que no podía atribuirse al orden judicial tradicional porque su misión precisamente es aplicar la Ley sin que le sea lícito cuestionarla.¹¹

Un Tribunal Constitucional en Panamá, con esta específica competencia, requeriría de la creación por el Constituyente de una nueva Constitución que así lo determinara.

No obstante, por constituir una aspiración tan elevada, que cada día se avizora lejana, más asequible sería una reforma del Estatuto Superior con tal propósito. A esto se apareja el

¹⁰ La provincia, en el orden ascendente, es la tercera categoría en la división territorial del Estado panameño, es lo que se conoce como región en otras latitudes; sin embargo, en Panamá, la provincia no tiene personalidad jurídica, lo que se traduce en una escasa influencia en los programas públicos de desarrollo de las regiones. El gobernador es una figura decorativa, ya que es un cargo de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República con el Ministro de Gobierno y Justicia (o Ministerio del Interior).

¹¹ **COLOMBO CAMPBELL**, Juan. Funciones del Derecho Procesal Constitucional. Ius et Praxis. (online). 2002, vol. 8. No. 2 (citado 15 junio 2208), p. 11-69. Disponible en la World Wide Web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-001220020002&Ing=es&nrm=es&nrm=iso.ISSN 0718-0012.

“inconveniente” de la actual competencia difusa respecto de otras garantías procesales constitucionales (hábeas corpus, hábeas data, amparo, acción de tutela de la honra); es por ello que la idea de una Sala Constitucional, hoy en boga, tendría mejor acicate porque la propia Constitución autoriza que la conformación de la Corte Suprema pueda ser determinada por la Ley.¹² Que el legislador divida la Corte en Salas, no es lo extraordinario, sino que la propia Carta limita el número de “magistrados permanentes” que integren cada una de ellas, que sólo puede ser de tres.

En el fondo, separar las competencias de estricto control constitucional (reservadas al Pleno) de aquellos asuntos que tradicionalmente en nuestro sistema han sido de competencia difusa en la protección de derechos fundamentales (asignados a una nueva Sala), suena como la fórmula más pertinente dentro de los márgenes que permite la propia Constitución.

A. Justificación

1. La Supremacía de la Constitución

Sin duda lo descrito sacrifica en el sistema vigente nacional el principio de la especialización y la independencia del Tribunal Constitucional, incardinado dentro de la actual estructura judicial, porque sabido es que lo recomendable es que debe estar fuera de los poderes tradicionales constituidos, para ejercer en debida forma sus cometidos, pues su finalidad es garantizar la *supremacía* de la Carta Magna.

La Constitución tiene un carácter normativo supremo del que derivan una serie de consecuencias como el deber de remoción de todo obstáculo para su plena efectividad. Para eso se han creado mecanismos procesales conducentes para hacer valer y respetar los principios y valores en ella contenidos, tal como recoge de una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, el doctor Solano Carrera.¹³

De dicha Supremacía aflora directamente del principio de interpretación de todo el ordenamiento jurídico secundario de conformidad con la Constitución, de otro modo, no tiene sentido el carácter de subordinación que se predica de éste respecto de aquélla.

Todo esto sin perder de vista que el “Derecho constitucional es esencialmente la técnica de la conciliación de la autoridad y la libertad en el marco del Estado”, por ello tiene

¹² Cf. Art. 203.

¹³ **SOLANO CARRERA**, Luis Fernando. Supremacía y eficacia de la Constitución con referencia al sistema costarricense, en “Constitución y justicia constitucional” (Jornadas de Derecho Constitucional en Centroamérica), Edita Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 2008, p. 35.

como fin “buscar y asegurar la coexistencia pacífica, o, al menos, una cierta armonía entre el Poder y la Libertad”.¹⁴

2. La alternativa a una Corte o Tribunal de Justicia Constitucional

Mucho se ha manejado en el medio la creación de una Sala adicional dentro de la estructura de la Corte para que reservando las actuales competencias que tiene el Pleno, la Sala adicional o nueva, o como se le quiera llamar, conozca del grueso de demandas de amparo, hábeas corpus, hábeas data y otros asuntos similares en que los derechos humanos de los asociados están en el centro del debate constitucional.

Con esta finalidad, en el año 1999 se creó la denominada Sala Quinta de Instituciones de Garantía, mediante Ley 32, muy criticada por la oposición¹⁵ al gobierno de turno, ya que a éste se le acusó de querer mantener el poder, “con el control de la Corte”, más allá de su mandato. El cambio de gobierno devino en la extinción de esta Sala, por medio de la Ley 49, de 24 de octubre de 1999, que tuvo así una efímera existencia, matizada por los vaivenes de la política partidista, en la que naufragan, lamentablemente, en muchos de los países de nuestra América, posibilidades que bien enfocadas contribuyen a la institucionalidad democrática y no a un fugaz, coyuntural y pernicioso objetivo político.

Parte de esa secuela es la pervivencia hasta nuestros días de la incertidumbre en la intervención de terceros dentro de los procesos de amparo. La jurisprudencia constitucional y el criterio de los tribunales inferiores no han sido consistentes en la permisión de que terceros interesados intervengan en un proceso de este tipo, lo que en la realidad trae sensibles perjuicios a quien tenga un derecho o interés legítimo comprometido en este tipo de asuntos; pero que por la ausencia de una norma procesal específica se le puede vedar su participación en el proceso, bajo el argumento que se trata de negocios que deben ventilarse sumariamente.

¹⁴ HAURIOU, André et. al., Derecho constitucional e Instituciones políticas, 2da. Edición, Editorial Ariel, 1982, p. 47.

¹⁵ Para el licenciado Alberto **Cigarruista C.**, en aquel entonces miembro de la bancada opositora, y hoy Magistrado de la Sala Civil de la CSJ, hubo un error del legislador, ya que el proyecto de ley que originó la Sala V se promueve y se convierte en Ley de la República, “culminando los comicios electorales de la época y se pretendió cambiar a correlatividad de fuerzas existentes en la Corte Suprema de Justicia de Panamá, lo que sin duda es inaceptable”. Los procesos constitucionales en Panamá, en “Constitución y justicia constitucional” (Jornadas de Derecho Constitucional en Centroamérica), Edita Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 2008, p. 330.

Piénsese, por ejemplo, en el proceso de lanzamiento por intruso. La autoridad de policía es convencida por el actor, con las pruebas respectivas, que el ocupante de su predio o habitación permanece en él sin su consentimiento o título legítimo; se ordena la desocupación o lanzamiento; pero el ocupante presenta una acción de amparo ante el Juez Civil de Circuito competente. El otro demandante en este proceso queda siendo tercero, porque en la causa de amparo el activador es el ocupante de hecho y demandando es el funcionario (Corregidor) que emitió la orden de lanzamiento.

Precisamente esta omisión fue subsanada por la Ley 32 de 1999, que permitía expresamente la intervención de terceros en el proceso de amparo; y vale decir que el clamor político explicado derogó totalmente esta Ley, sin reparar en las figuras rescatables que sirven para defender mediante la heterocomposición los derechos de las personas. El actuar irreflexivo en materia de tutela de los institutos procesales puede llevar comúnmente al error consentido.

IV. El nuevo borrador de Sala IV de garantías y derechos fundamentales

La suspicacia que un borrador de norma como éste puede generar se da, sin quererlo, con el cambio de mandato presidencial¹⁶. Es por ello que considero que no debemos perder de vista que la dotación a la Nación de un Tribunal que tienda a la especialización en el conocimiento de las acciones por transgresión de los derechos y garantías procesales de los habitantes, nacionales o extranjeros, es un tema que debe trascender el descolorido discurso político e insertarse en la noción y práctica del denominado Estado constitucional, social, responsable y participativo de Derecho.

Existe un nuevo borrador de Proyecto auspiciado por la propia Corte Suprema, que aspira a regular no únicamente una Sala adicional a la Corte (que sería identificada como Sala IV), para procurar diluir la reminiscencia de la Sala V anterior; el solo remozamiento de la nomenclatura no produce efectos mágicos o cambio de percepción. Lo importante es la esencia, eso que hace que las cosas sean lo que son y no cambien, por lo menos tan rápida y fácilmente.

En efecto, el nuevo proyecto pretende crear una “jurisdicción especial” para la protección de los derechos humanos vigentes en la Carta, en las leyes vigentes y aquellos

¹⁶ A principios de mayo del próximo año 2009 deben celebrarse elecciones generales para la renovación del poder político.

que han sido insertados en el sistema mediante leyes ordinarias, al haber sido ratificados los pactos o convenios internacionales respectivos. Es una loable idea, mas todavía, “de lege ferenda”.

Permítaseme compartir algunos comentarios al respecto. Los derechos a la vida, la libertad corporal, la propiedad, la información, al de expresión, libertad de conciencia o de pensamiento, los colectivos o difusos, están contemplados, entre otros, en el ámbito de tutela.

La reforma adicionaría al Código Judicial instituciones de garantía como la acción de hábeas data y la de tutela del derecho fundamental a la honra¹⁷ personal y familiar, hoy en día previstas en leyes especiales¹⁸, así como la denominada en otros países, como Colombia, “**acción de cumplimiento**”.

No se establece debidamente regulado en el Código Judicial la Jurisdicción o Institución de Garantía de lo contencioso Administrativo, porque pese a ser una institución de garantía, su importancia y características hace que requiera de un tratamiento diferente y aparte. Esa connotación singular, de juzgar las acciones y omisiones de la Administración en general y sus funcionarios, es de suma relevancia como el control de constitucionalidad.

Cabe destacar la inclusión de los distintos grados de competencia para ventilar los asuntos o conflictos que se planteen a la jurisdicción especial, desde la base ante los Juzgados Municipales de Derechos y Garantías Fundamentales, Juzgados de Circuito de Derechos y Garantías Fundamentales, Tribunales Superiores de Distrito de Derechos y Garantías Fundamentales, hasta llegar a la **Sala IV** de la Corte.

Se innova porque adopta algunos principios que no están expresados abiertamente en la Constitución o en la Ley secundaria, y son importantes en la doctrina y jurisprudencia de países de similar tradición jurídica, que han dictado medidas legales para el respeto a los derechos humanos y las convenciones internacionales sobre la materia. Principios como el de proporcionalidad al tiempo de analizar la restricción o limitación de un derecho fundamental; mejor precisión del debido proceso como parte de la tutela judicial efectiva; la

¹⁷ Cf. Ley 22, de 29 de junio de 2005. GO 25.336, de 6 de julio de 2005.

¹⁸ Cf. **SHEFER TUÑÓN**, Javier Ernesto. Constitucionalización de derecho a la información, su acceso y tutela. Edita Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Guatemala, 2006, p. 85.

autodeterminación informativa procedente ésta de la jurisprudencia alemana del Tribunal Constitucional, de diciembre de 1983.

La posible inconstitucionalidad por conexidad, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al igual que el derecho a no ser molestado (“right to be alone”), con lo cual se amplía el marco de protección a la intimidad del ser humano, siempre y cuando se respeten los derechos ajenos, y el *bien común* como fin primordial del Estado de Derecho.

Otros principios aunque no han sido acogidos por la jurisprudencia de la Corte tratan de abrirse camino, porque son consustanciales al objetivo de mejorar el actual sistema de protección. Es el caso de dotar al juzgador de amplias facultades cautelares en el amparo de derechos y garantías, o que la acción pueda ser enderezada contra otros demandados, aportar pruebas una vez rendido el Informe de Conducta por la autoridad demandada, con lo que se pretende poder arribar con mayor certeza al fondo de una decisión que recoja la verdad material sobre la “lesión o no” de la garantía o derecho fundamental.

A. El poder de la informática incide sobre el requisito de activar mecanismos más eficaces de protección a la intimidad.

Doctrinalmente se ha utilizado la expresión “autodeterminación informativa” y “autodeterminación informática”, y sabido es que no sólo electrónicamente se puede hacer uso por terceros de datos que conciernen a una persona, ya sean éstos personalísimos o generales. Aunque es una cruda realidad que éste es uno de los medios más potentes con que se hace la intrusión a esa esfera de la vida de las personas.

Particularmente, entiendo por autodeterminación informativa el derecho de la persona de saber y poder disponer a donde van a parar sus datos personales; qué utilización o finalidad se les va a dar y la posibilidad de oponerse cuando el entrecruzamiento de datos que le conciernen sea lesivo a sus intereses legítimos.

En la práctica, una protección sin prever efectos negativos para la buena marcha de la función pública, traería como resultado un derecho absoluto o ilimitado, por lo que han de hacerse las salvedades pertinentes, por ejemplo, que no será oponible este derecho tratándose del cumplimiento de obligaciones impuestas por la Ley relativas a los servicios públicos (v. gr., tributos) u obligaciones libremente convenidas por el particular.

En este último supuesto, no podrá haber mediado publicidad engañosa u otro tipo de ofrecimiento o promesa del agente económico o sujeto encargado de la base de dato, sin los

que el obligado no hubiere prestado su consentimiento a suministrar los datos o información personales.

B. La doctrina del debido proceso

El **debido proceso** está contenido en el concepto de tutela judicial efectiva, como lo ha reconocido en diversas ocasiones la Corte Suprema: El debido proceso es parte de la tutela judicial efectiva.

La versión “tradicional” del debido proceso que lo concebía como un derecho fundamental prácticamente restringido a la esfera procesal penal, fue rebasada por la jurisprudencia de la Corte, por una proyección mucho más abarcadora, a finales de la década de los 70 del siglo pasado.

Por ello una, versión de este derecho y a la vez garantía procesal, acorde con las normas internacionales que lo prevén puede proyectarse en el contexto de que “*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la Ley, en la sustanciación de cualquier proceso instado por ella o instaurado contra ella, o para la determinación de sus derechos, obligaciones o responsabilidades, sin importar su naturaleza (civil, penal, laboral, administrativa patrimonial, pública, disciplinaria, familiar, correccional, etc.)*”.

Esta concepción coincide con la calidad de **irrenunciable** de la garantía, y que la misma se aplica, genéricamente, “en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, como lo señalan las constituciones de nuestras hermanas Repúblicas de Colombia (1991) y Venezuela (1999).

V. Sustentar en el tiempo la doctrina constitucional implica un Tribunal autónomo que le dé vida a la Constitución

Si entendemos que la Constitución es Ley Suprema, la Norma de Normas de un ordenamiento nacional concreto, quiere ello significar que no existe una disposición legal o principio a nivel positivo por encima de ella dentro de ese sistema.

Una visión aislada de este concepto lo desliga de la presencia de un entramado de relaciones que no se limitan a lo interno, nativo o nacional en un Estado; sino que como parte del orbe estamos en constantes relaciones de toda índole con el resto de los países que integran este mundo, o con por lo menos una parcela significativa de ellos.

En tal sentido, la Carta señala en su artículo 4 que Panamá acata las normas del Derecho Internacional. Esta proclama a la vez que tiene una amplia extensión, realmente no dice nada acerca de las condiciones o requisitos de conformidad con los cuales nuestro país no está obligado, legítimamente, a cumplir con ese derecho de gentes.

La anotación es importante debido al concierto que existe en la aprobación de convenios y tratados internacionales de todo tipo; pero más abundantemente de derechos humanos, en que los derechos de las personas y aquellos colectivos adquieran tan especial connotación por el flagelo al que han sido sometidos sistemáticamente con el paso del tiempo, las conflagraciones internacionales, la emigración, el desequilibrio medioambiental, la pobreza de gran número de personas en el mundo, grupos débiles, que la conciencia internacional impele a que los Estados adopten una posición receptiva, solidaria y práctica en cuanto a la protección de tales derechos.

La jurisprudencia nacional ha interpretado el artículo 4 en el sentido que los Convenios y Tratados que apruebe la República o, lo que es lo mismo, sean ratificados, pasan a formar parte de su ordenamiento interno a modo de Ley secundaria. Escasamente algunas normas de esos convenios que señale el Pleno de la Corte Suprema integran la Constitución como un “bloque de constitucionalidad”, es el caso del artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, relativo al derecho a un “proceso justo”, y el 3, numeral 1, de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en cuanto se refiere al principio del “interés superior del niño”.

La creatividad del Juez Constitucional en este caso es propia de la dinámica y la competencia de darle vida a la Constitución; sin embargo, es muy importante que en Panamá, el Constituyente fije algunas pautas porque actualmente es una materia muy discrecional; así como ha quedado denotado en la década del noventa y principios del siglo presente la denominada “teoría del bloque de constitucionalidad”. Llevada y traída, para unos casos sí y para otros no por la Corte, incluso reviviendo normas de Constituciones no vigentes como la de 1946.

Comparto, con ciertas reservas que ahora no es de lugar explicar, que ningún Estado puede invocar disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de una norma de Derecho Internacional Público. Con respecto a un Tratado, la propia Convención de Viena sobre la materia (Art. 26) prevé que “Todo tratado en vigor obliga a las partes y

debe ser cumplido por ellas de buena fe, el cual constituye el axioma “*pacta sunt servanda*”.¹⁹

VI. Ausencia sensible de un Consejo de la Magistratura

¿Quién custodia a quiénes nos custodian? Para un mejor ejercicio dentro del cause de la independencia judicial, la imparcialidad, el respeto a la ética judicial y, en fin, para que exista un debido trámite que satisfaga el anhelo perenne de justicia, es importante que exista una institución disciplinaria sobre jueces y magistrados del nivel que fuere.

En Panamá no existe un Consejo General del Poder Judicial, Consejo de la Magistratura o simplemente un cuerpo institucionalizado (colegiado) y, por ende, con propósito de interés público que es el interés que yace en el juzgamiento de las faltas disciplinarias en que incurran quienes juzgan en derecho a los asociados, cuando incurran en violación de la Constitución, la Ley o error que implique responsabilidad disciplinaria.

Por regla, la competencia o jurisdicción disciplinaria es ejercida por el superior jerárquico;²⁰ no obstante, cuando llegamos a la cúspide, a la Corte Suprema y los nueve (9) Magistrados que la integran en pleno, observamos el abismo que existe entre esos fines institucionales y la eficacia de éstos, por carecer de un cuerpo Juzgador de sus faltas en el ejercicio del cargo. Esto es deplorable y trae secuelas negativas que vienen acumulándose dentro de las críticas que en todo sentido y de todos los calibres se suelen hacer por la gente común, por el foro y grupos organizados de presión o vinculados a la protección de los derechos humanos, al sistema de administración de justicia, y concretamente, al Órgano Judicial.

El “check and balance” tradicional abocaría a pensar que el Órgano Legislativo debe Juzgar a los Magistrados por delitos o faltas cometidos. Esto incluso puede desprenderse del contexto del artículo 160 de la Constitución, que al regular las funciones judiciales de la Asamblea Nacional prevé que ésta puede ser ejercida respecto de “los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia” y “juzgarlos” si hay lugar a ello por “actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes”.

¹⁹ LINARES, Julio. Comentarios al artículo 4º de la Constitución, en “Estudios de Derecho Constitucional Panameño”, Jorge Fábrega (Compilador), Editorial Texto Limitada, Costa Rica, 1987, p.265.

²⁰ Cf. Art.289 del C. Judicial.

Tal laxitud, salvo mejor opinión, deja por fuera el tema disciplinario, que tiene una función similar pero con propósitos distintos al tema estrictamente punitivo del Derecho Penal.

El Código Judicial no contribuye mucho a esclarecer el tema porque parafrasea (en su Art. 2478) la norma constitucional *ut supra*, conformándose con establecer una acción popular en haber de los asociados de acusación o denuncia contra altos funcionarios del Estado, entre éstos, los Magistrados de la Corte, a condición que el “querellante o denunciante debe presentar la prueba del hecho sin lo cual no será admitida la querella o la denuncia”.

Legalmente, está previsto el Consejo Judicial²¹ integrado por el Presidente de la Corte, los Presidentes de Sala de la Corte, el Procurador General, el Procurador de la Administración y el Presidente del Colegio Nacional de Abogados; pero su función es la de operar como organismo consultivo del Órgano Judicial “en el orden gubernativo y disciplinario”, y en este sentido tiene como atribución conocer de todas las faltas contra la ética judicial; pero su precaria regulación lo hace en la práctica inoperante.

Una institución como la sugerida es importante en el Estado de Derecho, y sería recomendable su recepción en una futura enmienda constitucional, para limitar de conformidad con la Carta y las leyes el ejercicio abusivo o arbitrario de la cuota de poder público que compete a las máximas dependencias en el orden de la justicia constitucional, que de incurrir en tales hechos aviesos, ello debe generarles responsabilidad.

Panamá, junio de 2008.

²¹ Cf. Art. 438 y ss. del C. Judicial.