

El principio de supremacía constitucional como base para la admisión de los amparos de garantías constitucionales: El final del ‘Principio’ de preferencia de la jurisdicción contencioso-administrativa

The principle of constitutional supremacy as a basis for the admission of protections of constitutional guarantees: The end of the ‘Principle’ of preference of contentious-administrative jurisdiction

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.172>

Eustorgio Domínguez Díez*

<https://orcid.org/0009-0003-5754-8456>

Resumen: El amparo de garantías constitucionales tiene como propósito poner un alto a todas aquellas conductas de autoridad pública que afecten o menoscaben derechos y garantías constitucionales. Sin embargo, desde hace décadas atrás el Pleno de la Corte Suprema de Justicia – inconsistentemente – ha sentado como criterio para la admisibilidad de los amparos lo que ha se denominado como el Principio de Preferencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El presente artículo aborda las debilidades del mencionado criterio y las razones por las cuales debe ser abandonado de manera definitiva por el Pleno, con objeto que prevalezca la tutela judicial efectiva y una interpretación pro persona de la Constitución. De igual manera, se aborda el escabroso tema de la activación en paralelo de la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa, y cómo ello es viable bajo el sistema normativo actual.

Palabras clave: supremacía constitucional, Estado de derecho, admisibilidad, acceso a la justicia, jurisdicción constitucional.

Abstract: The Constitutional Guarantees Action has the purpose of stopping all conduct by public authorities that affects or undermines constitutional rights and guarantees.

* Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas, Magna Cum Laude, Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA). Tesis: “El Crimen de Agresión en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Cofundador y editor (2020-2022) de Lex Diarium, sitio web dedicado a la difusión del pensamiento jurídico. Ha ocupado los cargos de oficial mayor II, III y actualmente se desempeña como oficial mayor IV en la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Nonetheless, decades ago, the Supreme Court of Justice – inconsistently – established an admissibility criterion for this type of action known as the ‘Principle of Preference for the Contentious-Administrative Jurisdiction.’ This article addresses the weaknesses of this criterion and the reasons why it needs to be abandoned by the Supreme Court, aiming to ensure that access to justice and a pro persona interpretation of the Constitution prevail. Similarly, this article addresses the complex issue of the parallel activation of the constitutional and contentious-administrative jurisdictions, and how this is workable within the current normative system.

Keywords: *Constitutional supremacy, Rule of Law, Admissibility, Access to justice, Constitutional jurisdiction.*

I. Consideraciones Introductorias

Entender el ‘Estado de derecho’ o el ‘Estado constitucional de derecho’ deviene en asimilar que el mantenimiento del mismo se encuentra intrínsecamente ligado al respeto de las normas que lo fundamentan, ya sean constitucionales a legales. Sin embargo, por fundamental y necesario que pueda ser el respeto de las normas establecidas para la viabilidad del sistema del cual formamos parte, ciertamente, la existencia de los preceptos normativos no es suficiente para sostener el Estado de derecho, toda vez que, siempre existe la posibilidad de que voluntaria o accidentalmente se desatiendan las normas sobre las que este se sostiene. Es ante esa innegable realidad que surgen los tribunales de justicia, pasando a ser los entes encargados de mantener el orden dentro de la sociedad, ya sea reconociendo derechos, imponiendo sanciones o, incluso, controlando las actuaciones de las entidades estatales. En virtud de ello, podemos afirmar que la administración de justicia es la columna vertebral del Estado de derecho.

Uno de los puntos más trascendentales e importantes del rol de la administración de justicia es aquel concerniente al control de las actuaciones de las entidades estatales. En ese sentido, Panamá cuenta con mecanismos de control constitucional y legal.

A pesar de que el objeto de cada uno de los controles mencionados es distinto, desde hace décadas ha existido la postura de que los amparos de garantías constitucionales –uno de los mecanismos de control de constitucional– no deben ser admitidos cuando el acto u orden objeto de reparo es de índole administrativo, planteando la jurisprudencia –en especial el Pleno– lo que ha venido a llamarse el ‘Principio de preferencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa’, es decir, que la discusión debe ser conocida privativamente en sede de legalidad por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, la postura no ha sido consistente a lo largo del tiempo, toda vez que existen casos en los que, a pesar de que las circunstancias fácticas y jurídicas son iguales o similares, las decisiones en torno a la admisibilidad son distintas entre sí.

Ante esa realidad, el presente escrito intenta desentrañar la problemática y justificar las razones por las cuales el criterio jurisprudencial mencionado debe abandonarse.

II. El Amparo de Garantías Constitucionales

El Amparo encuentra su regulación constitucional en el artículo 54 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual establece que:

Artículo 54. 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 y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

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

De igual manera, encuentra su regulación legal en el Código Judicial de la República de Panamá, en ese sentido, el artículo 2615 nos dice sobre la figura del Amparo que:

Artículo 2615. 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 y garantías que la Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

La acción de amparo de garantías constitucionales a que se refiere este artículo, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los Tribunales Judiciales.

Esta acción de amparo de garantías constitucionales puede ejercerse contra toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata. La acción de amparo de garantías constitucionales podrá interponerse contra resoluciones judiciales, con sujeción a las siguientes reglas:

1. La interposición de la demanda de amparo no suspenderá la tramitación del proceso en que se dictó la resolución judicial impugnada o su ejecución, salvo que el tribunal a quien se dirija la demanda considere indispensable suspender la tramitación o la ejecución para evitar que el demandante sufra perjuicios graves, evidentes y de difícil reparación;
2. Solo procederá la acción de amparo cuando se hayan agotado los medios y trámites previstos en la ley para la impugnación de la resolución judicial de que se trate;

3. En atención a lo dispuesto en los artículos 137 y 204 de la Constitución Política, no se admitirá la demanda en un proceso de amparo contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas.

De la atenta lectura del artículo 54 constitucional y 2615 del Código Judicial se desprende con meridiana claridad que los dos primeros párrafos del último de los artículos siguen prácticamente la misma redacción establecida por el constituyente patrio. En ese sentido, ambos indican que el amparo debe promoverse contra órdenes de hacer o no hacer que violen los derechos y garantías establecidos en el texto constitucional. Sin embargo, el artículo del Código Judicial en su tercer párrafo utiliza una redacción que, en mayor o menor medida, podría considerarse que abre la puerta a una concepción mucho más abarcadora de aquello que puede ser objeto de control constitucional por medio del amparo, toda vez que se refiere a “toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer...” (El subrayado es propio). De igual manera, se plantean las condiciones que debe revestir el acto objeto de estudio, debiendo este ser de una gravedad e inminencia lo suficientemente importante para ser revocado. Por último, se indica que los amparos se pueden promover contra resoluciones judiciales, y para tales casos se establecen una serie de reglas a seguir.

III. Lo que puede ser objeto de amparo de garantías constitucionales

Tal y como se planteó anteriormente, tanto la Constitución como el Código Judicial hacen referencia a que el amparo se puede promover contra una orden de hacer o no hacer que viole derechos y garantías

constitucionales. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico define la palabra ‘orden’ como un “mandato dictado por una autoridad judicial o administrativa”, mientras que la Real Academia Española define la palabra ‘hacer’ como “realizar o ejecutar la acción expresada por un verbo enunciado previamente”. Tomando en cuenta lo anterior, por ‘orden de hacer’ debemos entender la ejecución de una determinada acción, en virtud de que así lo exige una autoridad judicial o administrativa, mientras que por ‘orden de no hacer’ debemos entender la no ejecución de una determinada acción, por en virtud de que así lo exige una autoridad judicial o administrativa.

En esa dirección se manifestó el Pleno en Sentencia de 30 de octubre de 1998 al decir:

que en estricta lógica jurídica estamos en presencia de una orden de hacer o no hacer, cuando un acto administrativo o jurisdiccional contiene en su parte dispositiva o resolutive un mandato imperativo dirigido al afectado, para que ejecute o se restrinja la ejecución de algún acto, y que de dicha orden se derive un virtual o actual desconocimiento de los derechos fundamentales subjetivos del amparista. (pág. 25)

Lo anterior devendría en afirmar que el amparo no se puede promover contra cualquier afectación de las garantías y derechos fundamentales, sino solamente contra aquellas que constituyan un “mandato imperativo dirigido al afectado, para que ejecute o se restrinja la ejecución de algún acto...”.

Sin embargo, a nuestro criterio, la anterior conclusión solamente es concebible si nos limitamos a una interpretación cerrada o restringida del texto constitucional, lo que desatendería el ‘Principio de Unidad de la Constitución’ consistente en que “la norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido

considerándola dentro del conjunto constitucional” (Hoyos, 2011). Cabe destacar que el precitado principio ha sido sentado por el Pleno en reiterada jurisprudencia, es así como en Sentencia de 5 de abril de 1990 este expresó que:

ni esta norma ni cualesquiera otra de la ‘ley de leyes’, debe interpretarse aisladamente, toda vez que, de lo contrario, a juicio de la Corte, se caería en el riesgo de apreciar el verdadero sentido orgánico de la Constitución, guiándose por el aspecto de su articulado, prescindiendo, así, de los preceptos que conforman su unidad, en cuanto a los principios y temas que la Carta Fundamental postula. (pág. 4)

Es así como a partir de la Sentencia de 21 de agosto de 2008 se produce un cambio significativo en la postura del Pleno, toda vez que acoge el criterio de que al amparo se puede promover contra todo acto de autoridad pública capaz de lesionar derechos o garantías constitucionalmente reconocidos, pero sin limitarse a ellos, toda vez que amplía el rango de protección a aquellos que estén dispuestos en convenios internacionales en materia de derechos humanos de los que Panamá sea signataria.

Sin embargo, la postura del Pleno en la Sentencia de 21 de agosto de 2008 no contó con un recibimiento del todo pacífico, ello en virtud de que la decisión no fue unánime, puesto que contó con dos salvamentos de voto. En ese entonces, el exmagistrado Aníbal Salas Céspedes manifestó que:

ir más allá de lo establecido en el ordenamiento jurídico patrio destinado para la referida acción constitucional, traería como consecuencia que la misma perdiera la finalidad para la cual fue creada, que no es más que tutelar las garantías fundamentales consagradas en nuestra Constitución, por la expedición de

órdenes de hacer o no hacer, y no de cualquier acto, como plantea la mayoría. Así, esta se convertiría en una instancia más dentro de cualquier proceso, donde se podría examinar cualquier diferencia que expusiera la parte disconforme con la decisión de la autoridad administrativa o jurisdiccional. Dicho en otros términos, el amparo dejaría de ser un mecanismo excepcional para defender al afectado de la infracción de sus derechos fundamentales, para convertirse en un medio impugnativo más frente a las actuaciones de las autoridades administrativas y las encargadas de administrar justicia.

Mientras que el exmagistrado Jacinto Cárdenas manifestó que:

Es nuestra Carta Magna la que establece que la acción de amparo procede contra una orden de hacer o no hacer, ni siquiera es una creación jurisprudencial, y ese hecho no puede desconocerse por una interpretación antojadiza, carente de fundamento legal que, aun cuando existiera, no está por encima de la Constitución Política. Para el resto de las infracciones que puedan cometerse, nuestra legislación ha previsto otros remedios procesales legales, incluso, constitucionales.

Contrario a esa posición, en Sentencia de 19 de noviembre de 2008, a través de un voto concurrente el exmagistrado Jerónimo Mejía manifestó que:

si bien el artículo 54 de la Constitución Nacional señala que la acción de amparo procede contra una orden de hacer o de no hacer que viole derechos fundamentales establecidos en la Constitución, lo cierto es que existen justificadas razones jurídicas

previstas en nuestro ordenamiento, que autorizan e imponen la obligación de utilizar el concepto de Acto, en vez de los conceptos de orden de hacer o de no hacer, como acto susceptible de impugnación a través de un amparo de derechos fundamentales.

Esas razones justificadas a las que hace referencia Mejía conllevan a realizar una interpretación conjunta de los artículos 4 y 17 de la Constitución, el primero de ellos relativo a que nuestro país acata las normas del derecho internacional, mientras que el segundo en su parte final dispone que los derechos y garantías constitucionales reconocidos deben entenderse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos de carácter fundamental o que tengan incidencia sobre la dignidad de las personas.

Interpretamos lo anterior como la autorización realizada por el constituyente a que derechos y garantías desarrollados en mejor manera o de forma más clara que en el propio texto constitucional e, incluso, aquellos que no estén expresamente estipulados en el mismo, en la medida en que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona que este propugna, deben ser respetados y asegurados por el Estado a través de sus respectivos órganos.

Pero esos derechos y garantías, desarrollados en mejor manera, y aquellos no están expresamente estipulados; en algún lugar deberán estarlo, ya que, de lo contrario, entraríamos en el ámbito de la incertidumbre con respecto a los límites de la protección establecida en el artículo 17. Es precisamente en ese punto en el que entra a colación el artículo 4 del texto supremo, llevándonos entonces a las normas de derecho internacional.

En ese sentido, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que:

Artículo 25. Protección Judicial:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competente, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a. garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b. A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c. A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Una atenta lectura del precitado artículo nos lleva a concluir de forma insoslayable que, en efecto, las consideraciones de Mejía tienen sustento jurídico, toda vez que, la norma hace referencia al derecho de toda persona a un mecanismo “que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...”. Siendo así las cosas, una lectura conjunta de los artículos 4 y 17 del estatuto fundamental nos permite concluir que el amparo de garantías constitucionales no se puede limitar a órdenes de hacer o no hacer, sino que debe abarcar todo acto de autoridad pública que pueda afectar derechos o garantías constitucionales.

De igual manera, más allá del análisis de los artículos 4, 17 y las obligaciones que emanan de la convencionalidad, la interpretación de que el amparo debe extenderse a todo acto de autoridad pública, es en sí misma, una conclusión que considero constitucionalmente correcta, toda

vez que, la Constitución es un cuerpo vivo que evoluciona con el tiempo, y si bien el entendimiento o concepción que existía al momento de promulgar las normas constitucionales pudo ser uno distinto, ciertamente queda en manos del Pleno tomar acciones que mantengan vigente el propósito general del constituyente, adecuándolo a las necesidades y realidades actuales que existan dentro de la sociedad. En ese sentido, si analizamos el propósito fundamental del artículo 54 de la Constitución, ciertamente, su importancia no radica en el tipo de acto objeto de reparo constitucional, sino en el fiel convencimiento por parte del constituyente de que las personas debían contar con la posibilidad de un mecanismo que los protegiera de cualquier intromisión por parte de las autoridades públicas en el ámbito de sus derechos o garantías fundamentales.

Lo anterior se puede traducir en la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, algunas materias no expresamente reguladas por el constituyente, o incluso cuando las regula y no decide incluir ciertas consideraciones dentro de la Constitución, bien pueden ser tomadas como constitucionales, en la medida en que sean acordes con el propósito general que este buscó establecer. A nuestro criterio, ello es exactamente lo que sucede en el caso de los amparos de garantías constitucionales y lo que nos lleva a diferir de las reticencias que fuesen externadas por Céspedes y Cárdenas.

Evidentemente, la posibilidad expuesta solamente puede ser producto de un cuidadoso y adecuado ejercicio de ponderación por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Si bien el objetivo principal de este artículo es enervar el 'principio de preferencia', ello solamente es posible en la medida en que se entienda la evolución constitucional de la figura del amparo. Pasar por alto el cambio de la noción de 'órdenes de hacer o no hacer' a la noción de 'acto' al momento de realizar un análisis constitucional en sede de amparo, sería un error, puesto que es precisamente esa evolución

la que permite afirmar que en la realidad constitucional actual no tiene cabida rechazar un amparo de garantías constitucionales bajo el argumento de que se trata de un acto que resulta más adecuado para la jurisdicción contencioso-administrativa.

Conviene tener presente el objeto del control de constitucionalidad, el cual, en palabras de Carlos Bolívar Pedreschi, “apunta, de manera general, al mantenimiento de los valores sociales de carácter fundamental que se consignan en las Constituciones.” (2017, pág. 83). A nuestro criterio, el mantenimiento de esos valores solamente es posible en la medida en que todos aquellos actos capaces de vulnerar derechos y garantías constitucional o convencionalmente reconocidos puedan ser enervados ante un tribunal competente.

IV. El Principio de Preferencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Tal y como se adelantó, el Pleno ha asumido –inconsistentemente– la postura de que ciertos actos atacados mediante amparo no pueden ser conocidos por la jurisdicción constitucional, sino que deben ser ventilados ante la jurisdicción contencioso administrativa. En apoyo a la postura, Arturo Hoyos manifiesta que:

la demanda de amparo de garantías constitucionales, al ser admitida, genera automáticamente la obligación de suspender los efectos del acto administrativo impugnado. Es evidente que por medio de este proceso constitucional se puede entonces paralizar la labor de la Administración Pública, con riesgos graves para la gobernabilidad de la democracia... para impugnar adjudicaciones de contratos administrativos, actos de licitación pública o concurso de precios, suspensiones o destituciones

de servidores públicos se debe acudir ante todo a un proceso contencioso-administrativo. (2011, pág. 72)

Es así como encontramos distintos pronunciamientos del Pleno en los cuales se decide no admitir amparos bajo el argumento de que la vía contencioso administrativa tiene preferencia sobre la constitucional. A continuación, citamos algunos de ellos, en los cuales, si bien se hace referencia a distintos aspectos para la no admisión del amparo, todos están dirigidos a justificar la preferencia de la vía contencioso administrativa.

Sentencia de 17 de agosto de 1994:

El Pleno de esta Corporación Judicial ha venido sosteniendo igualmente, en copiosos precedentes jurisprudenciales, que en los casos en que la acción de amparo recaiga sobre un acto de naturaleza administrativa susceptible de ser impugnado mediante alguno de los procesos contencioso administrativos, resulta imprescindible agotar este medio procesal, antes de presentar la acción de amparo de garantías, conforme a lo dispuesto en el artículo 2606 del Código Judicial, y toda vez que en aquella instancia pueden practicarse las pruebas pertinentes y examinar con mayor profundidad la alegada violación al texto legal, que es en resumidas cuentas lo que resulta supuestamente conculcado en este caso. (pág. 62)

Sentencia de 11 de mayo de 1998:

De otra parte, la decisión cuya reconsideración se solicitó y la reconsideración misma constituyen actos administrativos relativos a la administración de personal de los servidores ju-

diciales, de la denominada vía gubernativa, cuyo agotamiento constituye parte de los presupuestos procesales para interponer la acción contencioso-administrativa que corresponda, sea de nulidad o de plena jurisdicción, preferencia a la cual debe acudir el afectado en lugar del amparo de garantías constitucionales, como tiene sentado este Pleno, también en un número plural de ocasiones, como por ejemplo las sentencias de 24 de agosto de 1994, de 8 de mayo de 1992, de 27 de enero de 1993 y la de 24 de septiembre de 1994.

Además, desde la posición de la tutela judicial efectiva del afectado, resulta más apropiado la discusión de la decisión en sede contencioso-administrativa, que no constituye un proceso sumario, como lo es el de amparo de garantías constitucionales, sino por el contrario, un proceso pleno en el cual pueden hacer uso de todos los medios de defensa y de aportación de pruebas que considere apropiadas para acreditar la lesión que el acto administrativo le ha causado. (pág. 18)

Sentencia de 31 de mayo de 2000:

Ha sido objeto de copiosa jurisprudencia que compete preferentemente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo examinar la legalidad o ilegalidad de las acciones emanadas de autoridad administrativa. Por ello, esta acción constitucional de naturaleza jurídica extraordinaria no procede cuando existen otros medios de impugnación consagrados en el ordenamiento jurídico. (pág. 58)

Sentencia de 14 de mayo de 2004:

Por último, con relación a otro de los requisitos legales cuyo acatamiento es obligatorio a efectos de acceder a esta vía constitucional, se advierte que siendo de naturaleza administrativa el acto que se acusa como violatorio de la Carta Fundamental debió someterse a la revisión de los tribunales competentes para examinar la legalidad de los actos administrativos, como lo es, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Solo en el evento en que, finalmente, sean agotados sin éxito los recursos que procedan en la jurisdicción contencioso administrativa, podría el accionante acudir a la vía constitucional demandando pues el acto que al que imputa una posible transgresión de la Carta Fundamental, conforme lo ha venido exigiendo la Corte, en base a la conocida doctrina de la preferencia del contencioso administrativo, reiterada en constantes fallos como los de 20 de abril de 1990; de 21 de febrero de 1992; de 26 de enero, 26 de julio y 10 de noviembre de 1993; de 3 de enero y 17 de agosto de 1994; y, de 24 de abril de 2000, entre otros. (pág. 52)

Sentencia de 04 de febrero de 2005:

El acto contra el cual se pide amparo reviste carácter típicamente administrativo, pues se trata de una orden de destitución. Contra esta actuación, la afectada interpuso recurso de reconsideración ante el Ministerio aludido, el cual le fue negado, agotándose con ello la vía gubernativa.

Advierte el pleno que, en razón de la naturaleza administrativa del acto, la vía contencioso-administrativa tiene preferencia sobre la vía constitucional cuando se pretenda impugnarlo. (pág. 41)

Sentencia de 16 de junio de 2021:

Por lo tanto, por encontrarnos con una decisión de orden administrativa, tenemos que manifestar lo que ya esta alta Corporación de Justicia ha expresado en reiteradas ocasiones: que la legalidad de los actos administrativos debe determinarse por la vía contencioso administrativa, de manera preferente sobre la vía constitucional. Como consecuencia de ello, son manifiestamente improcedentes las demandas de amparo a través de las cuales se pretende revocar actos administrativos. (pág. 490)

V. Falencias del Principio de Preferencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

De las decisiones citadas se desprenden dos posturas fundamentales en torno a la línea argumental construida por el Pleno para la no admisión de los amparos de garantías constitucionales: 1) los amparos contra actos administrativos no proceden cuando existan otros medios de impugnación; 2) los amparos no proceden contra actos de naturaleza administrativa. Respetuosamente, a nuestro criterio, ambas posturas son erróneas desde la óptica del control constitucional, lo cual fundamentamos en base a las siguientes consideraciones.

La primera postura plantea que los amparos contra actos administrativos no proceden cuando todavía existan otros medios de impugnación dentro del ordenamiento jurídico, es decir que, una vez agotados esos remedios, con posterioridad se podría acudir a la vía constitucional por medio del amparo. La postura encuentra fundamento en el artículo 2615, numeral 2 del Código Judicial; sin embargo, la misma no resulta aplicable al asunto en cuestión, es decir, a cuando se está impugnando un acto administrativo, puesto que una atenta lectura de la normativa adjetiva recién mencionada nos permite arribar, sin el más mínimo grado de duda, a que la misma solamente es aplicable al caso de las resoluciones

judiciales. En vista de ello, resulta impropio emitir un pronunciamiento en torno a la admisibilidad de un amparo de garantías constitucionales contra un acto administrativo bajo un requisito que, expresamente, la Ley reservó para un tipo de acto en concreto, en este caso, una resolución emitida por una autoridad judicial.

De igual manera, no se puede pasar por alto que acoger al pie de la letra la forma en que la postura es modulada en los pronunciamientos citados *ut supra*, conllevaría a una profunda problemática en lo que respecta al control jurisdiccional establecido en nuestro país a nivel constitucional y legal.

Afirmamos lo anterior en virtud de que el acto administrativo que pudiese ser atacado vía amparo, al surgir, el mismo estaría completamente rodeado de una naturaleza administrativa, tanto por la entidad que lo emite como por su contenido, sin embargo, una vez que se da inicio a un proceso contencioso administrativo y se arriba a una decisión que, por ejemplo, declare legal el acto, ciertamente el mismo seguirá siendo de naturaleza administrativa, pero inevitablemente, a partir del momento en que se produzca la decisión, el mismo pasará de gozar de una presunción de legalidad a una certeza de legalidad, ello en virtud de la declaración realizada por el tribunal competente. Ante esa realidad, si se permitiese la interposición del amparo, el tribunal constitucional encargado de su conocimiento ya no analizaría el acto objeto de reparo en su naturaleza primigenia, sino que lo haría junto con la declaratoria de legalidad que lo acompaña.

Si bien puede darse el caso de que la conclusión en sede de legalidad nada o poco influya en la conclusión a la cual pueda llegar un tribunal constitucional. Ciertamente la línea es muy delgada, puesto que a pesar que la vulneración de muchos derechos y garantías constitucionales pueden valorarse de forma abstracta, en algunos casos, resulta imposible poder acreditar la vulneración de tales derechos y garantías sin hacer alusión, mínimamente, a una norma de rango legal que concreta lo

dispuesto en el texto constitucional, tal y como sucede cuando se alega una violación de la garantía del debido proceso, misma que si bien encuentra su génesis en el artículo 32 de la Constitución Política, difícilmente puede demostrarse su vulneración si no se acude a la norma de rango legal que debía aplicarse al proceso en cuestión.

A pesar de que el debate pasa a ser de índole constitucional, la necesidad de referirse a normas de rango legal supone un problema, puesto que existe la posibilidad de que las mismas hayan sido consideradas por el tribunal que se pronunció en torno a la legalidad del acto administrativo, y si bien se puede sugerir que las mismas no fueron bien interpretadas o que a la luz de los preceptos constitucionales su interpretación se ve complementada y permite arribar una conclusión distinta, a pesar de poder parecer razonable, ello sería a todas luces problemático en nuestro país, puesto que el control de legalidad no recae en cualquier tribunal, sino que es ejercido en única instancia por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la cual emite decisiones que de conformidad con el artículo 206, numeral 3 de la Constitución y el artículo 99 del Código Judicial son finales, definitivas y obligatorias.

En vista de lo anterior, el análisis en sede constitucional tendría matices complejos, puesto que existiría una línea muy delgada entre un pronunciamiento constitucional que analice nuevos elementos que devengan en una conclusión distinta y un pronunciamiento constitucional que desautorice o ponga en tela de duda el carácter de definitividad de las decisiones emitidas por las Salas de la Corte. En ese sentido, debemos destacar que el artículo 207 del texto constitucional establece que “no se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas”, lo cual se reitera en el artículo 2615, numeral 3 del Código Judicial. Si bien se podría argumentar que el amparo no estaría dirigido a enervar la decisión emitida por la Sala Tercera. Desde nuestra perspectiva, cualquier pronunciamiento

posterior afectaría, al menos indirectamente, el carácter definitivo de la sentencia proferida, incluso cuando ambas apunten en la misma dirección, puesto que erróneamente se estaría enviando el mensaje de que existe una instancia u oportunidad adicional. Ciertamente se podrían emitir argumentos en torno a la conveniencia de una posibilidad como la antes mencionada, sin embargo, en la actualidad ello no es viable de acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional y legal. Por lo tanto, respetuosamente, consideramos que cualquier otra tesis carece de sustento. Ahora bien, a nuestro criterio, la situación sería distinta si ambas jurisdicciones se activasen al mismo tiempo, posición que intentaremos sustentar más adelante.

Por último, debemos tener presente que un amparo presentado con posterioridad a una decisión de fondo de la Sala Tercera encontraría problemas, ello en virtud del tiempo que toman los procesos contencioso administrativos, por lo que al momento de plantear el reparo constitucional el acto ya no gozaría de una gravedad e inminencia que conlleven la necesidad de una revocación inmediata.

En mérito de lo anteriormente expuesto, desde nuestra perspectiva, la no admisión del amparo dirigido contra un acto administrativo, bajo el argumento de que existen otros medios de impugnación contemplados en el ordenamiento jurídico devendría en negar la posibilidad a que un particular pueda exigir ante los tribunales la revocación inmediata de un acto que atenta contra sus derechos constitucional y convencionalmente reconocidos. Afirmamos lo anterior en virtud de las consideraciones expuestas en líneas superiores en torno a las particularidades de las decisiones de la Sala Tercera.

Es necesario hacer la salvedad que, con lo anterior no criticamos ni intentamos desvirtuar desde aspectos constitucionales y convencionales el carácter definitivo de las decisiones de la Sala Tercera y, por tanto, no estamos planteando que ese carácter es contrario a los derechos y garantías de los cuales gozan los particulares, puesto que todo Estado

tiene derecho a establecer límites dentro de su sistema de administración de justicia que den certeza de las decisiones emitidas por los tribunales. Lo que puede desconocer derechos y garantías es la no admisión de un amparo cuando todavía se tenía la oportunidad de conocer los reparos constitucionales y convencionales endilgados.

La segunda postura plantea que simple y sencillamente los amparos no proceden contra actos de naturaleza administrativa, planteamiento que si bien intenta mínimamente hacer alusión al estudio de legalidad que podría hacer la jurisdicción contencioso administrativa, siendo esta una vía mucho más idónea y con oportunidades para las partes, esencialmente se centra en la no admisión del amparo por el mero hecho de ser un acto administrativo. Es así como encontramos la Sentencia de 16 de junio de 2021 citada en líneas superiores, en donde se asegura que “...son manifiestamente improcedentes las demandas de amparo a través de las cuales se pretende revocar actos administrativos.” (pág. 490).

A nuestro criterio, la postura desnaturaliza la figura del amparo y trae a colación un criterio sin ningún tipo de sustento constitucional y legal. Afirmamos lo anterior en virtud de que el amparo fue concebido como un mecanismo que podía ser utilizado ante los tribunales para, de manera pronta y expedita, poner un alto a violaciones de derechos y garantías constitucionalmente reconocidos, marco de acción que tal y como se expresó con anterioridad, fue ampliado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia para incluir aquellos derechos y garantías reconocidos a nivel convencional, postura que en su momento claramente respondió a una interpretación constitucional sustentada en el principio *pro persona* o *pro homine*.

Sin embargo, acoger el criterio que los amparos no proceden contra actos de naturaleza administrativa claramente iría en contra del principio *pro persona* que en reiteradas ocasiones ha sido utilizado por parte de nuestra máxima corporación de justicia, y que para la doctrina en su acepción interpretativa conlleva a:

que entre las varias opciones interpretativas de una norma, debe preferirse aquella que restrinja de menor manera los derechos en juego (vertiente interpretativa restringida) y, como corolario de lo anterior, debe preferirse aquella interpretación que proteja de una manera más amplia o efectiva los derechos (vertiente interpretativa extensiva). (Núñez, 2017, pág. 14)

Es importante reiterar que la postura tampoco tendría asidero incluso bajo la interpretación más literal y restringida que se pudiese hacer sobre el artículo 54 del texto constitucional, puesto que incluso aunque se aceptase la mera procedencia del amparo a cuando se está ante órdenes de hacer o no hacer, ciertamente, de ello no se deduce en el más mínimo grado que tales órdenes no podrían ser de naturaleza administrativa. Resulta de carácter vital reiterar que la única aclaración que hace el texto constitucional en torno a lo que va a ser objeto de reparo es que vulnere derechos y garantías. Aceptar la tesis expuesta en ciertas jurisprudencias traería como consecuencia la imposibilidad de hacer uso de un medio rápido y eficaz para desafiar la constitucionalidad de un acto administrativo que vulnera garantías fundamentales y que requiere de una revocación inmediata.

La naturaleza de un acto no define ni su gravedad o idoneidad para ser objeto de control constitucional difuso, sino que es su contenido y las condiciones en las que se emite lo que determina esa posibilidad. Dentro del Estado constitucional de derecho o Estado de derecho, no existe acto de autoridad pública que pueda darse sin un irrestricto apego al orden constitucional o legal vigente, mandato imperativo que encuentra lugar en el artículo 17 del texto constitucional y que se reafirma en su artículo 18, cuando asegura que los servidores públicos son responsables por infracciones a la Constitución o la Ley, extralimitación de funciones u omisiones durante el desempeño de las mismas. Ante esa realidad

constitucional, todo acto que vulnere derechos y garantías fundamentales debe poder analizarse por medio del amparo.

Desatender lo anterior vendría en un claro incumplimiento del texto constitucional, pero, además, de las obligaciones que emanan de la convencionalidad. Con respecto a este último punto, en Sentencia de 27 de noviembre de 2023, el Pleno manifestó que:

con base a esa soberanía jurídica del Estado, la República de Panamá establece un marco normativo para desarrollar su visión país, para lo cual necesariamente debe aplicar: La Constitución Política, las normas que integran el bloque de la constitucionalidad y las convenciones internacionales, asumidas en derecho interno a través de ley de la República. Entendiendo que este marco constitucional, convencional y legal, promueve la protección de los intereses públicos del Estado y protege los derechos de los ciudadanos.

(...)

A la Constitución Política de 1972, luego de la reforma del Acto Legislativo N°1 de 2004, se incluyeron dos artículos que exigen que la interpretación que realice el Tribunal Constitucional se vincule a los derechos consagrados en las convenciones, con mayor énfasis, en aquellas que protegen los derechos humanos, específicamente en los artículos 4 y 17 (...)

(...)

En consecuencia, el Estado panameño, al conformarse como parte de la comunidad internacional, ha adoptado una serie de compromisos dentro de los cuales se encuentra la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, la cual admite que los Estados signatarios asuman compromisos internacionales, fundamentados en el principio *pacta sunt servanda*, el cual promueve que los Estados cumplan de buena fe sus compromisos

internacionales, absteniéndose de aplicar normativas internas a fin de eludir dichas responsabilidades (págs. 109 -111).

Desde nuestra perspectiva, si aceptamos la postura, estaríamos incumpliendo los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que se estaría impidiendo la posibilidad de hacer uso de un medio judicial que de forma rápida y oportuna pueda poner un alto a la vulneración de derechos fundamentales. Si bien cada Estado es libre de definir el funcionamiento de su sistema judicial y por tanto de los medios establecidos en el mismo para impugnar actos y decisiones, ello de ninguna manera da carta blanca a adoptar interpretaciones normativas que impidan la posibilidad de desafiar la constitucionalidad de aquellas actuaciones que puedan llegar a vulnerar los derechos y garantías de un agraviado.

De igual manera, podría considerarse la postura antes mencionada como un incumplimiento de la 'Tutela Judicial Efectiva' a la cual están llamados todos los tribunales de justicia, concepto que "...incluye tres aristas: el acceso a la justicia, el debido proceso y la efectiva ejecución de las sentencias." (Morales Anderson, 2023, pág. 134). En ese sentido, el acceso a la justicia no debe entenderse solamente como la posibilidad de acudir ante un tribunal para hacer valer una pretensión, sino también incluye el derecho a recibir un pronunciamiento de fondo en torno a la misma.

Hablar de tutela judicial efectiva y el acceso a los tribunales como uno de sus elementos, nos permite hacer frente a uno de los argumentos corolarios a las dos posturas expuestas; y es el relativo a que, precisamente, la preferencia de la vía contencioso administrativa responde al cumplimiento de la tutela judicial efectiva, puesto que resulta una vía con muchas más oportunidades para que los agraviados puedan defender sus derechos y probar las afectaciones producidas por un acto administrativo, lo que se traduciría en mayores posibilidades a que se acceda a sus pretensiones. Si bien

el argumento tiene sentido y no se aleja de la verdad, ciertamente, cuando un sistema constitucional y legal permite más de una vía para acceder a los tribunales y poner un alto a aquellas actuaciones que afectan derechos y garantías, desde nuestra perspectiva, queda en manos del afectado y su o sus representantes legales decidir la vía que consideren más idónea, dadas las circunstancias y necesidades del caso en cuestión para la defensa de los mismos. En otras palabras, estos tienen el derecho a elegir si desean desafiar un acto en el plano constitucional o legal, decisión que está íntimamente ligada al conjunto de estrategias jurídicas que en un momento dado pueden resultar más convenientes para defender los derechos fundamentales del afectado. Por lo que no compete a ningún tribunal decidir la vía que resulte más idónea para ello, puesto que de hacerlo, estarían suplantando un rol que compete exclusivamente a las partes y, además, negando el acceso a la justicia por la mera naturaleza del acto objeto de reparo, sin tan siquiera entrar a valorar el fondo de los argumentos.

VI. Algunas posturas a favor de abandonar el principio de preferencia de la vía contencioso administrativa

Afortunadamente, durante nuestra investigación pudimos encontrar algunas posturas externadas a favor de abandonar el principio de preferencia de la vía contencioso administrativa y los argumentos que radican en torno al mismo:

Sentencia de 13 de enero de 2020:

Tratándose de actos administrativos impugnados, el Pleno ha señalado que al encontrarnos con un acto de esta naturaleza, lesivo de derechos y garantías fundamentales consagrados en la Constitución, resulta manifiestamente contrario a los postulados del artículo 54 del Texto Fundamental y del artículo 2615 del

Código Judicial, considerar como condición de admisibilidad el otrora principio de preferencia de la vía contencioso administrativa, que privilegiaba para el conocimiento y revisión de las actuaciones administrativas a la jurisdicción contencioso administrativa y no la vía subjetiva de protección constitucional, aun tratándose de casos en los que se recurre actos administrativos con fundamento en la afectación de un derecho fundamental. En atención a lo señalado, el Pleno ha sido conteste al indicar que en los casos en que la actuación impugnada sea un acto administrativo, la exigencia del agotamiento de los procedimientos o recursos gubernativos como requisito previo a la acción, tampoco resulta estimable. El amparo contra actos administrativos, ha dicho esta Corporación, puede hacerse de forma directa, sin ser un requerimiento indispensable el agotamiento de la vía administrativa, pues se reconoce que la finalidad de esta vía de tutela es evitar o hacer cesar el agravio inminente que pueda generar el acto atacado a través de un proceso sumario, esto sobre todo cuando la vía ordinaria pueda presentarse inidónea para el restablecimiento oportuno del derecho fundamental violado. (pág. 485)

Sentencia de 06 de marzo de 2020:

esta Máxima Corporación de Justicia ha señalado en distintos fallos que cuando lo que se demanda ante el Tribunal Constitucional, es una actuación de naturaleza administrativa no se requiere el agotamiento de los medios de impugnación.

Sentencia de 26 de agosto de 2020–Salvamento de Voto del magistrado Olmedo Arrocha Osorio:

El principio en comento parte de la idea que cuando se esté ante un acto de naturaleza administrativa, la vía preferente para conocer y revisar la regularidad de su emisión y su ajuste a la ley, es la jurisdicción contencioso administrativa, no la constitucional. (...)

No ocurre lo mismo en los casos en que se recurren actos de la administración con fundamento en la afectación de un derecho fundamental, en los que la aplicación del criterio de preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la constitucional, resulta manifiestamente contrario a los postulados que sustentan el amparo de derechos fundamentales. (...)

Debe tenerse presente que cuando nos encontramos ante un acto lesivo de derechos y garantías consagrados en la Constitución, la exigencia del agotamiento de los procedimientos o recursos de rango infraconstitucional desnaturalizaría el carácter sumario del amparo cuya finalidad es evitar o hacer cesar el agravio que pueda generar el acto atacado.

Por otro lado, en obediencia al principio de la *supremacía constitucional*, debe entenderse que la Constitución prevalece sobre cualquier ley, reglamento o cualquier otro acto administrativo de carácter general o particular de inferior jerarquía.

Mientras que el magistrado Cecilio Cedalise Riquelme expresa que:

Bien podría concluirse que oponerse a la esfera constitucional, cuando se intenta controlar jurisdiccionalmente una actuación administrativa, argumentando que debe ser preferida la vía contenciosa administrativa, significaría negar la evolución de los divergentes esquemas políticos del Estado y las distintas teorías

del derecho que han sido elaboradas para explicar su contenido y filosofía. (pág. 108)

Si bien uno de los pronunciamientos está inmerso en un salvamento de voto, ello no reduce su importancia, puesto que demuestra la existencia de la problemática, y deja de manifiesto en la historia su disconformidad con una determinada decisión. Aunque podría ahondar en la importancia de los salvamentos de voto, considero que pocas reflexiones responden tan bien a esa tarea como las del entonces presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, Charles Evans Hughes, cuando en 1936 manifestó que “un disentimiento en una corte de última instancia apela... a la inteligencia de un día futuro, cuando una decisión posterior puede corregir el error que el juez disidente cree que engañó a la Corte” (Ginsburg, 2016, pág. 283).

VII. Consideraciones sobre la supuesta desnaturalización de la jurisdicción constitucional si se admiten amparos contra actos administrativos

Quienes están a favor de la preferencia de la *jurisdicción contencioso administrativa* suelen argumentar que abandonar el principio y permitir la presentación de amparos de garantías constitucionales contra actos de carácter administrativo devendría en la desnaturalización de la jurisdicción constitucional. A nuestro criterio, esa posición carece de sustento y, en cualquier caso, exagera peligros que, bajo un responsable ejercicio de valoración, ciertamente, son evitables.

Una adecuada comprensión de la *jurisdicción constitucional* radica no solamente en conocer los órganos que la componen y los medios establecidos para actuar dentro de la misma, sino también en conocer su razón de ser o existencia dentro del entramado jurídico. En ese

sentido, lo primero que debemos conocer es aquello que es objeto de protección por parte de la jurisdicción constitucional, es decir, la Constitución.

En términos generales, el concepto de Constitución implica tres ideas fundamentales: 1) es la ley suprema del Estado, 2) define los derechos, deberes y principios sobre los cuales se desarrollará la vida del Estado y 3), define y limita los poderes de los órganos del Estado. A continuación, nos referiremos brevemente a cada una de ellas.

1. La Constitución como ley suprema del Estado

Entender la Constitución como ley suprema del Estado deviene en acoger la inexorable idea de que ningún acto dentro del entramado estatal puede producirse de espaldas a la misma, es decir, ninguna decisión o actuación puede darse sin un estricto apego a la letra y espíritu del texto constitucional. Afirmar lo contrario pondría en entredicho todo el sistema sobre el cual se sustenta la organización política de la cual somos parte.

Comúnmente se suele pensar que el texto constitucional y su conocimiento es una facultad exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, es decir, que el resto de entidades públicas carecen o se ven vedadas de la posibilidad de acudir al texto constitucional al momento de desempeñar sus funciones, pero ¿qué sentido tendría eso?, ¿cuál sería el sentido de afirmar que la Constitución es la ley suprema del Estado y al mismo tiempo afirmar que no es posible acudir a su texto al momento de tomar una decisión, bajo el argumento de que su conocimiento es exclusivo de un ente en concreto?, ¿sería tan siquiera deseable vivir en una sociedad como esa? Las respuestas son que, por supuesto que afirmar lo anterior no tendría ningún sentido y que de ninguna manera sería deseable vivir en una sociedad como la planteada. Contrario a ese atroz error de entendimiento, el Pleno de la Corte es el guardián de la Constitución, es su intérprete, o si se quiere, es el director de orquesta que debe procurar

la sinfonía del sistema constitucional; pero de ninguna manera es el dueño de la Constitución.

En virtud de lo anterior, afirmamos que no es que todas las autoridades públicas pueden acudir a la Constitución, sino que todas las autoridades públicas deben acudir a la Constitución al momento de ejercer sus funciones.

2. La Constitución como fuente de derechos, deberes y principios

Entender la Constitución como fuente de derechos, deberes y principios conlleva a interpretar y aproximarse a cada una de sus normas como contentivas de un amplio carácter sustantivo que puede ser exigido ante distintas autoridades públicas, pero también deviene en entenderlas como contentivas de propósitos establecidos por el constituyente que deben servir de guía general para particulares y autoridades estatales al momento de ejecutar el conjunto de actividades que tienen a su haber.

Entender que las normas constitucionales persiguen un propósito nos lleva a la inevitable conclusión de que toda actividad que se desempeñe dentro del Estado debe estar dirigida al cumplimiento de ese propósito, y ¿por qué es importante cumplir ese propósito?, porque tal y como se expuso, la Constitución es la *Ley Suprema*, y por tanto, en la medida en que su cumplimiento no es una posibilidad, sino una obligación de toda autoridad pública, también lo será el cumplimiento del propósito que persigue cada una de sus normas, pero ¿lo anterior no sería redundante?, ¿no estaríamos hablando de lo mismo? La respuesta es sí y no, ¿por qué? La cuestión está en que, a pesar de que muchas respuestas constitucionales se encuentran expresas en el texto, algunas son implícitas y otras, aunque ni son expresas o implícitas, ciertamente, son cónsonas con la Constitución y su propósito.

Entonces, entender la Constitución como fuente de derechos, deberes y principios deviene en apreciar que su contenido juega un rol fundamental dentro de la vida de los particulares, y que si bien, en muchos

casos, puede ser exigido su cumplimiento, también puede que no lo sea; pero a pesar de ello, la autoridad pública siempre seguirá manteniendo la responsabilidad de cumplir el texto y el propósito de cada norma constitucional. Negar la anterior responsabilidad devendría en faltar al rol que, tal y como apunta Stephen Breyer, juega la Constitución dentro de la sociedad, el cual no es otro que lograr que la vida dentro del Estado resulte viable (2024).

3. La Constitución como límite

Entender la Constitución como límite es verla como la ‘frontera’ de lo posible dentro del Estado de derecho y que, por tanto, no puede existir actuación que vaya más allá de lo que esta dispone. Ciertamente, esta concepción es una de la más poderosas que puede existir en el contexto de la vida del Estado, puesto que sobre esta se sustenta en amplia medida la relación entre gobernados y gobernantes, siendo su cumplimiento vital para que la vida dentro de la sociedad se pueda desempeñar tal y como la conocemos, puesto que de nada serviría tener Constitución y considerarla como la *Ley Suprema*, si al final sus normas podrán ser sobrepasadas y desconocidas sin la más mínima contemplación por parte de las autoridades.

Idealmente, las autoridades deben ser conscientes de esos límites y su margen de acción debe mantenerse dentro de los mismos; sin embargo, lamentablemente, vivimos en una sociedad en la que muchas veces el apego al texto constitucional pasa a ser la menor de las preocupaciones que tiene una autoridad al momento de actuar. Es en este punto en donde entra el rol fundamental de los tribunales, convirtiéndose estos en los únicos que pueden frenar o poner un alto a las vulneraciones al orden constitucional.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la jurisdicción constitucional es algo más que leer, interpretar y aplicar fríamente un cuerpo normativo común y corriente. Por el contrario, es la tarea más delicada que tiene a su haber

la administración de justicia, puesto que esta se convierte en la guardiana de un cuerpo de carácter general, dinámico, político y contentivo de una serie de principios que sostienen la vida dentro del Estado. Por lo que la aproximación y entendimiento de cada una de sus normas nunca se puede dar de forma aislada o de espaldas a lo que la misma supone dentro del conjunto constitucional y el propósito que este persigue.

Habiéndonos referido al objeto de la jurisdicción constitucional, continuaremos con la supuesta desnaturalización. En ese sentido, hay quienes manifiestan que abandonar la preferencia de la jurisdicción contencioso-administrativa conllevaría a que la jurisdicción constitucional, en sede de amparo, conociera o tuviera que pronunciarse con respecto a normas de rango legal al momento de decidir la controversia puesta ante su arbitrio, invadiendo el ámbito de lo que, privativamente, le corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Antes de ahondar en las razones por las cuales difiero con este argumento, considero relevante referirme a las facultades constitucionalmente otorgadas al precitado tribunal. El artículo 206, numeral 2 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. (...)
2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del procurador de la Administración, podrá

anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

De lo expuesto, se observa que, en efecto, la Sala Tercera tiene la última palabra para pronunciarse sobre la legalidad de un acto administrativo y, ciertamente, tal y como lo manifiestan quienes defienden el principio arriba expuesto, ese carácter definitivo es irrefutable; y afirmar lo contrario puedo decir, sin el más mínimo grado de duda, sería ir en contra del sistema constitucional y legal vigente. Ahora bien, desde nuestra perspectiva, de la misma manera en que el texto constitucional otorga competencia privativa a la jurisdicción contencioso-administrativa para pronunciarse sobre la legalidad de una amplia gama de actuaciones realizadas por la Administración – implicando ello un gran poder –, al mismo tiempo ello conlleva a limitar su competencia al ámbito de la ‘legalidad’.

Aceptar la postura expresada por algunos, a nuestro criterio, conllevaría a interpretar que la impugnación de la gama de actuaciones administrativas contemplada en el artículo 206, numeral 2, es exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, que su impugnación solamente se puede producir en el ámbito de la legalidad, ello a pesar de que en ningún punto existe un lenguaje restrictivo o que indique que ello es lo que pretende el texto constitucional. Esa lectura conllevaría a restringir la posibilidad de impugnar en sede de amparo aquellas actuaciones que pueden vulnerar garantías constitucionales.

En virtud de lo anterior, y teniendo en consideración las potenciales afectaciones que ello podría implicar, recordando que en líneas generales y elementales, estamos refiriéndonos a una temática que desarrolla la posibilidad de tener acceso a los tribunales, elemento que forma parte de la tutela judicial efectiva. Y dada la importancia de los derechos, principios y valores en juego, una interpretación *pro persona* conlleva a considerar el listado de actuaciones contemplado en el artículo 206, numeral 2, en el sentido menos restrictivo posible; es decir, a que su mención en esa parte del texto constitucional no implica una disposición que pueda ser entendida como *numerus clausus* en torno a la jurisdicción que puede conocer impugnaciones contra los mismos. Por lo que, tal y como se ha expuesto con anterioridad, debe aceptarse la posibilidad de acudir a la jurisdicción constitucional.

En ese sentido, la jurisdicción constitucional, tal y como su nombre lo indica, se va a encargar de conocer impugnaciones en el ámbito de la 'constitucionalidad', y mientras ello se mantenga así, ciertamente, la misma no sufre peligro de verse desnaturalizada. Pero, ¿bajo qué circunstancias sí se vería desnaturalizada? La respuesta es sencilla, y es que ello solamente podría darse en el supuesto de que se admita un amparo de garantías constitucionales en el cual toda la línea argumental esté construida en el ámbito de la legalidad y no se busque demostrar una vulneración de rango constitucional.

Sin embargo, si ese es el peligro que se busca evitar con la preferencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, desde nuestra perspectiva, ese peligro es fácilmente evitable haciendo un cuidadoso análisis de admisibilidad, puesto que tal y como lo dispone el artículo 2619, numeral 4, del Código Judicial, uno de los requisitos que debe cumplir un amparo es contener "las garantías fundamentales que se estimen infringidas y el concepto en que lo han sido", lo cual implica citar la disposición infringida y desarrollar de manera clara, precisa y contundente la vulneración de

la misma. Por tanto, todo lo que no cumpla con ese estándar de ley, ciertamente, no puede ser admitido, y para ello no es necesario apoyarse en un supuesto ‘principio de preferencia’ que no solamente lleva a la no admisión del amparo, sino que también conlleva a negar la posibilidad de proteger derechos y garantías reconocidos en la Constitución a través de un medio sumario.

VIII. Consideraciones sobre la activación en paralelo de la jurisdicción constitucional y la contencioso administrativa

Con anterioridad nos referimos a la inviabilidad de promover un amparo de garantías constitucionales de forma posterior a una decisión de la Sala Tercera, puesto que, desde nuestra perspectiva, ello pondría en jaque el sistema vigente; no porque la discusión vaya a ser la misma, sino por el hecho de que explícita o implícitamente –depende del observador– ello supondría una fisura dentro del paradigma de definitividad de las decisiones de la Sala. Quizás podríamos pensar que, en cualquier caso, la fisura sería apenas aparente, y que por tanto no habría una vulneración real del sistema. Sin embargo, consideramos que un tema tan delicado como la estabilidad del sistema jurídico requiere de que, incluso, las apariencias se mantengan, puesto que resulta vital entender que todo el engranaje sobre el que se sustenta el Estado no es nada más y nada menos que un conjunto de ficciones que sirven a un objeto común o compartido, que no es otro que hacer posible la vida en sociedad. En virtud de ello, que el sistema se mantenga depende en gran medida de la creencia o confianza que se tenga sobre el conjunto de postulados establecidos en la Constitución.

Ante esa realidad, la más mínima de las fisuras devendría en el deterioro del Estado de derecho y, por tanto, en la pérdida de legitimidad de los órganos e instituciones que componen el mismo. Sin embargo,

¿qué pasa si ambas jurisdicciones se activan en paralelo? y buscando hacer la discusión más interesante, ¿qué pasa si ambas jurisdicciones llegan a decisiones distintas?

A nuestro criterio, lo anterior no devendría en una vulneración del sistema constitucional vigente, puesto que, en principio, son discusiones distintas entre sí y, por tanto, ambas pueden y deben coexistir dentro del ámbito en que son emitidas, y sus efectos deben respetarse a cabalidad. En ese sentido, resulta importante tener presente que la legalidad de una decisión no implica que esta sea constitucional, por lo que resulta perfectamente viable arribar a una decisión distinta.

Para entender lo anterior debemos partir de la base de que, en efecto, la situación es compleja y poco ideal, pero posible de conformidad con nuestro sistema constitucional. Indudablemente, podría surgir la idea de que, con objeto de evitar esa situación compleja y poco ideal, la solución radicaría en adoptar una interpretación restrictiva que cierre esa posibilidad, y que, a mi criterio, es hacia donde apunta el principio de preferencia. En efecto, esa solución facilita y quita complejidad al sistema, lo cual innegablemente tiene un efecto positivo; sin embargo, en el intento de resolver problemas constitucionalmente establecidos se produce una inadecuada ponderación de los valores en juego y al hacerlo, se adopta una decisión que –aunque positiva– tiene efectos mucho más perjudiciales que los que podrían surgir al seguir otra aproximación, y que en este caso, resultan en cerrar la puerta a la posibilidad de desafiar actos de la Administración que puedan vulnerar derechos y garantías de índole constitucional. Lo que a nuestra manera de ver las cosas, pondría en peligro intereses vitales establecidos en la Constitución. En virtud de lo anterior, consideramos que debe prevalecer la aproximación que, aunque compleja y poco ideal, hace prevalecer la Constitución y su propósito.

Como adelantamos, la razón por la cual la activación en paralelo es posible, e incluso la viabilidad de decisiones que lleguen a conclusiones

dispares entre sí, radica en que las discusiones en cada una de las jurisdicciones son y deben ser distintas. Ahora bien, debemos advertir que, aunque la discusión es distinta, ello no implica que estemos exentos de la posibilidad de que se incurra en motivaciones que, en efecto, pondrían en contradicción las jurisdicciones. Esa posibilidad obliga –en particular– a los tribunales de amparo a que refinen y limiten la redacción utilizada al proferir sus decisiones. Intentaré ilustrar lo anterior con el siguiente ejemplo.

Supongamos que estamos ante un acto administrativo acusado de violar el artículo 32 de la Constitución política. Como bien sabemos, este artículo es contentivo de lo que se ha denominado como la ‘*garantía del debido proceso*’, y, en términos sencillos, la manera de acreditar su vulneración es demostrando que, en efecto, no se siguió el procedimiento que resultaba aplicable al caso en cuestión. Evidentemente, es imposible identificar el procedimiento aplicable a cada caso con la mera lectura del artículo 32, por lo que resulta necesario acudir a las normas de inferior jerarquía que los regulan. Ahora bien, pensemos que una norma especial regula un proceso en concreto, y establece que el término para oponerse a las pretensiones de la otra parte es de cinco días hábiles contados a partir de la notificación. Sin embargo, por falta de organización en la entidad, no se hace la respectiva notificación y se emite una decisión de fondo. Desde nuestra perspectiva, el acto está viciado y un tribunal podría llegar a la misma conclusión. Sin embargo, podemos arribar de diversas maneras a esa conclusión, pero somos del criterio que, en sede de amparo hay una forma que es más ‘idónea’ que otra.

Desde nuestra perspectiva, no es conveniente utilizar una redacción como la siguiente: “Tras realizar un minucioso estudio de la causa, este tribunal de amparo arriba a la conclusión de que, en efecto, se violó el procedimiento legal vigente, por lo que, el acto objeto de reparo deviene en ilegal. En virtud de lo anterior, se considera acreditada la vulneración del artículo 32 de la Constitución”. Por el contrario, consideramos que

una redacción más idónea sería la siguiente: “Tras realizar un minucioso estudio de la causa, este tribunal de amparo arriba a la conclusión de que, en efecto, se desconoció el procedimiento legal vigente, por lo que, el acto objeto de reparo deviene en violatorio de la garantía del debido proceso contenida en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá”. Si bien ambas redacciones apuntan a que no se cumplió con el procedimiento establecido, solamente la segunda cumple con el estándar adecuado, puesto que conduce la decisión y el razonamiento de forma exclusiva al ámbito de la Constitución. Desde nuestra perspectiva, no es necesario referirse en torno a la legalidad o ilegalidad del acto, sino que basta con limitarnos al aspecto constitucional, y por tanto, toda la línea argumental de la parte motiva debe enfocarse en sustentar las razones por las cuales ese desconocimiento del procedimiento aplicable es violatorio del texto y propósito de la Constitución.

Preservar la distinción entre motivaciones de índole legal y constitucional resulta vital para lograr un sistema en equilibrio que soporte la posibilidad de que se acuda ante ambas jurisdicciones, y en el caso menos ideal, que puedan coexistir decisiones distintas entre sí. Obviamente, surge la problemática de cuál decisión debe prevalecer. Ciertamente, por difícil que resulte entenderlo, la respuesta siempre será que ambas deben prevalecer dentro de su respectivo ámbito. Por lo tanto, si una de ellas accede a lo solicitado, no queda otra opción que darle cumplimiento a esa decisión.

Como ya lo hemos dicho, no pretendemos vender lo anterior como el escenario ideal; sin embargo, respetuosamente, consideramos que, dado el estado actual de las cosas, soluciones como las del principio de preferencia carecen de sustento y producen un daño más grande que aquel que pretende evitar. Si bien entendemos que la tarea es compleja y delicada en algunos puntos, la administración de justicia debe estar preparada para la misma, y a nuestra manera de ver las cosas, aspirar a menos no es y no debe ser una opción.

IX. Consideraciones finales

Los criterios expuestos con anterioridad ponen de manifiesto que ya el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido las falencias de la preferencia de la vía contencioso-administrativa; sin embargo, todavía persisten algunas decisiones en donde se acude nuevamente el criterio que ha sido analizado en el presente escrito, por lo que, a pesar de los importantes avances que se han producido, todavía queda mucho trabajo para zanjar la problemática y abandonar un criterio que no es cónsono con la Constitución.

Este trabajo no intentó desvirtuar la preferencia de la vía contencioso-administrativa porque sí o porque buscarse enfrascarse en un debate meramente doctrinal que, aunque interesante, no respondiese a efectos prácticos o que permitiese aterrizar las ideas al plano de la realidad, sino que fue todo lo contrario. En cada punto de este trabajo se intentó externar todas y cada una de nuestras posiciones, bajo la fiel convicción de que lo expuesto responde a lo que a nuestro saber y entender es el correcto sentido del texto constitucional. Lo hicimos bajo la convicción de que, realmente, el criterio que se intenta desvirtuar cercena garantías reconocidas en la Constitución.

Desde nuestra perspectiva, el cambio y la evolución resultan inevitables en la Administración de justicia. El objetivo de la misma debe consistir en otorgar 'justicia' a quien le corresponda. El presente trabajo intenta contribuir al abandono definitivo de un mal llamado 'principio', que durante décadas ha negado la protección de derechos y garantías constitucionales, que ha cercenado la justicia constitucional y limitado el derecho a utilizar los mecanismos jurisdiccionales en la forma en que mejor resulten para los intereses de los agraviados. Aspiramos a que este trabajo contribuya a poner fin a un error histórico. La Corte Suprema de Justicia puede enmendar ese error.

Para finalizar, y reiterando ese rol que puede jugar la Corte como 'árbitro final' en materia constitucional, me gustaría traer a colación una reflexión de quien con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial fue fiscal durante los Juicios de Núremberg, pero que además fue miembro de la Corte Suprema de Estados Unidos, Robert H. Jackson, quien manifestó que la Corte "no era final por ser infalible, sino que era infalible por ser final" (Ginsburg, 2016, pág. 207). Afirmación que sin el más mínimo atisbo de duda refleja la responsabilidad que tienen aquellos que forman parte de la máxima corporación de justicia, puesto que cada decisión debe ser tomada cuidadosamente, siendo conscientes en todo momento del rol que juegan dentro del sistema de administración de justicia, y el rol que tienen en el mantenimiento del Estado de derecho. Cuando la Corte habla, ciertamente, no hay nadie que pueda sobreponerse al ensordecedor peso de sus palabras.

Bibliografía

- Black, H. (1991). *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (6th ed. ed.). Minnesota: West Publishing Co.
- Bolívar Pedreschi, C. (2017). *El Control de Constitucionalidad en Panamá* (2da. ed. ed.). Panamá: Editora Novo Art, S.A.
- Breyer, S. (2024). *Reading the Constitution: Why I Chose Pragmatism, Not Textualism*. New York: Simon & Schuster.
- Cedalise Riquelme, C. (n.d.). *Ensayos sobre justicia constitucional, contencioso administrativa y laboral*. Panamá: Editorial y Publicaciones–Instituto Superior de la Judicatura de Panamá.
- Código Judicial de la República de Panamá.
- Constitución Política de la República de Panamá.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Corte Suprema de Justicia, P. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Roxana Alejandra Cárcamo Ortega vs. Juzgado Ejecutor del IFARHU. Sentencia de 21 de agosto de 2008*. Registro Judicial, Fallos en General, Exp: 794-07).
- Corte Suprema de Justicia, P. (n.d.). *Demanda de Inconstitucionalidad, Sentencia de 05 de abril de 1990*. Gaceta Oficial No. 21590 de 30 de julio de 1990. Disponible en: https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/norma_screen?numsec=22221
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales – Recurso de Apelación. Julissa González G. y Rubén Mojica M. vs. Dirección Regional de Educación de la provincia de Veraguas. Sentencia de 06 de marzo de 2020*. Registro Judicial, Fallos en General, Exp: 801-19.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Aristides Plato Medina vs. Segundo Tribunal Superior de*

- Justicia. Sentencia de 19 de noviembre de 2008.* Registro Judicial, Fallos en General, Exp: 005-08.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Colegio Nuestra Señora de Lourdes vs. Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia. Sentencia de 13 de enero de 2020.* Registro Judicial de enero de 2020, Exp: 1138-19.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Daimet Troestch Olmos vs. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Sentencia de 04 de febrero de 2005.* Registro Judicial de febrero de 2005, Exp: 1327-04.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Hacienda Santa Mónica, S.A. vs. Autoridad Nacional de Ambiente, Sentencia 31 de mayo de 2000.* Registro Judicial de mayo de 2000.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Jacinto Blanco Ruiz vs. Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación (Universidad de Panamá), Sentencia 14 de mayo de 2004.* Registro Judicial de mayo de 2004, Exp. 314-04.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. José Rigoberto Acevedo vs. Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, Sentencia de 11 de mayo de 1998.* Registro Judicial de mayo de 1998.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Lexhayra Zosyree Vásquez Garrido vs. Servicio Nacional de Migración. Sentencia de 26 de agosto de 2020 – Salvamento de Voto del magistrado Olmedo Arrocha Osorio.* Registro Judicial de septiembre de 2020, Exp. 135-2020.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Pedro Vega Torres vs. Dirección General de Arrendamientos del*

- Ministerio de Vivienda. Sentencia de 17 de agosto de 1994.* Registro Judicial de agosto de 1994.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Rosa María Herrera González vs. Dirección General de Migración y Naturalización. Sentencia de 29 octubre de 1998.* Registro Judicial de octubre de 1998.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Amparo de Garantías Constitucionales. Sentencia de 16 de junio de 2021.* Registro Judicial de junio de 2021, Exp: 91211-2021.
- Corte Suprema de Justicia, Pleno. (n.d.). *Demanda de Inconstitucionalidad, Sentencia de 27 de noviembre de 2023.* Gaceta Oficial N.º 29922 de 02 de diciembre de 2023.
- Ginsburg, R. (2016). *My Own Words.* New York: Simon & Schuster.
- Hoyos, A. (2011). *La interpretación Constitucional: Valor de la Constitución, principios, propiedad privada, debido proceso.* Panamá: Editorial Portobelo.
- Merriam-Webster's Dictionary of Law.* (2016).
- Morales Anderson, A. (2023). *La constitucionalidad del acceso a la jurisdicción contencioso administrativa en Panamá.* Panamá: Universidad Católica Santa María La Antigua.
- Núñez, C. (2017). *Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica.* Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.