

Evaluación de las acciones de inconstitucionalidad en la República de Panamá: Consideraciones sobre el primer párrafo del numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá

Evaluation of Actions of unconstitutionality in the Republic of Panama: Considerations regarding the first paragraph of paragraph 1, article 206 of the Political Constitution of the Republic of Panama

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.121>

Julio César Pérez-Martínez*

<https://orcid.org/0000-0002-5334-8508>

Resumen: *El primer párrafo del artículo 206.1 de la Constitución Política de la República de Panamá, es la norma que designa al Pleno de la Corte Suprema de Justicia como el intérprete último de la constitución, al establecer que cualquier persona puede interponer una acción de inconstitucionalidad contra una norma jurídica de rango infra constitucional por considerar que vulnera la norma fundamental. Pero esta disposición merece un análisis no solamente desde una perspectiva jurídica sino también un estudio sobre su rendimiento y funcionamiento en la práctica. Únicamente de esta forma se podrá evaluar la efectividad del sistema del control objetivo de la constitucionalidad con el que cuenta el país. La justicia constitucional objetiva de Panamá tiene décadas sin soportar una reforma integral a nivel constitucional y legal, ya que los intentos por lograr su reforma han sido infructuosos. De igual forma la baja confianza ciudadana en las decisiones y actuaciones judiciales de la Corte Suprema de Justicia, significa un desafío urgente que debe ser solucionado mediante mecanismos activos de rendición de cuentas. En consecuencia, la evaluación de la eficacia de las sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional debe ser considerada a la luz de su aplicabilidad y acatamiento, así como del análisis de la normativa jurídica vigente que regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad.*

Palabras clave: *Confianza judicial, control de la constitucionalidad, Corte Suprema de Justicia, efectividad de la constitución, evaluación constitucional.*

* Cursando doctorado en Estado de derecho y gobernanza global en la Universidad de Salamanca, Máster en Derecho Privado por la Universidad Complutense de Madrid, especialización en Derecho Tributario en la Universidad Externado de Colombia, maestría en Educación Universitaria y licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua. Profesor de derecho constitucional y derecho tributario en la Universidad Católica Santa María la Antigua. Laboró como abogado en el sector privado, fue investigador académico en el Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral y actualmente es abogado en el despacho del Diputado José Pérez Barboni.

Abstract: *The first paragraph of article 206.1 of the Political Constitution of the Republic of Panama is the normative that designates the Plenary Session of the Supreme Court of Justice as the ultimate interpreter of the constitution, by establishing that any person can file an action of unconstitutionality against a legal norm of infra-constitutional rank because it is considered to violate the fundamental norm. But this provision deserves an analysis not only from a legal perspective but also a study on its performance and operation in the praxis. Only in this way can we evaluate the effectiveness of the system of objective control of constitutionality that the country has. Panama's objective constitutional justice has not carried out an integral reform at a constitutional and legal level for decades, since attempts to achieve such reform have been unsuccessful. Likewise, low citizen confidence in the decisions and judicial actions of the Supreme Court of Justice represents an urgent challenge that must be solved through active accountability mechanisms. Consequently, the evaluation of the effectiveness of the sentences issued by the Supreme Court of Justice in constitutional matters must be considered in light of their applicability and compliance, as well as the analysis of the current legal normative that regulates the procedure of actions of unconstitutionality.*

Keywords: *Constitutional evaluation, control of constitutionality, effectiveness of the constitution, judicial trust, Supreme Court of Justice.*

I. Introducción

La evaluación del primer párrafo del artículo 206.1 de la Constitución (acciones y sentencias de inconstitucionalidad), que es el objetivo del presente trabajo de investigación versará sobre lo siguiente:

El presente artículo está enfocado en el análisis de la jurisdicción constitucional objetiva que tiene como finalidad la defensa de la primacía de la constitución, pero limitado a las acciones de inconstitucionalidad. La jurisdicción constitucional objetiva, según Araúz (2003), se trata de la protección objetiva del ordenamiento jurídico superior o fundamental, mediante su confrontación con las leyes y demás normas y actos jurídicos que pretenden desconocerlo, a diferencia de la tutela subjetiva de derechos de los ciudadanos (habeas corpus, habeas data y amparo de garantías fundamentales). Las garantías que nuestro país configuran la jurisdicción constitucional objetiva son: la acción de inconstitucionalidad, la consulta,

la advertencia de inconstitucionalidad y la objeción de inexecutable constitucional (p. 69-70). En este artículo no se estudiará la jurisdicción constitucional subjetiva.

Si bien la consulta y la advertencia de inconstitucionalidad se encuentran contempladas dentro del mismo numeral 1 del artículo 206 de la constitución donde aparece también desarrollada la acción de inconstitucionalidad (en el segundo párrafo); para los efectos de la delimitación de esta investigación me centrare únicamente en las acciones y sentencias de inconstitucionalidad (contenidas en el primer párrafo del artículo 206.1).

Una vez definido el objeto del análisis de esta investigación, puedo acotar que la guarda de la defensa de la constitución corresponde a los jueces constitucionales, es decir, al Órgano judicial (OJ) por medio del pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (CSJ). Como la Constitución es la norma de mayor jerarquía a nivel nacional (en conjunto con otras normas que conforman el bloque de la constitucionalidad), la misma puede verse contrariada o vulnerada por actos, disposiciones legales o reglamentarias que no respeten la letra ni el espíritu de las normas con rango constitucional, ante este posible escenario, deben existir jueces que expulsen del ordenamiento jurídico tales normas Jurídicas por vulnerar los postulados máximos por los cuales se rige la sociedad panameña. Es decir, los legisladores pueden mediante una ley contrariar el texto o el espíritu de la constitución, y en caso de hacerlo estarían expidiendo leyes que afectarían la organización social, económica y política determinada por el constituyente, además de infringir el orden establecido por la sociedad panameña; por lo cual se necesitaría un remedio.

Son los jueces constitucionales, quienes interpretan y reinterpretan la constitución política, que en muchos casos no basta con limitarse a expulsar o mantener en el ordenamiento normas jurídicas. Ya que, en determinados casos, el juez, debe suplir vacíos normativos que provocaría la decisión judicial o vacíos normativos nunca atendidos por el legislador. Por otro lado, en algunas ocasiones las decisiones judiciales no son acatadas de forma inmediata por parte de quien debe cumplirlas, lo que se traduce en una vulneración del estado de derecho. Hasta este punto el presente trabajo abordará la regulación jurídica sobre las acciones de inconstitucionalidad en su perspectiva interna (las normas aplicables).

Pero, para poder lograr un análisis o evaluación correcta sobre el rendimiento constitucional del primer párrafo del artículo 206.1 de la constitución es fundamental estudiar la perspectiva externa del mismo, en ese sentido se estudiarán elementos como la legitimidad de la CSJ ante la ciudadanía y la perspectiva de los mismos, debido a la desconfianza en el sistema judicial, la mora judicial o la falta de respuesta a sus demandas. Producto de ello, analizaré si existe una demanda social de la población en general por una reforma integral del sistema judicial o constitucional del país. Ya que pareciera que la ciudadanía no quiere tecnicismos procesales, quiere que exista la voluntad de cambiar las cosas.

La metodología utilizada fue la de una evaluación de la implementación de la Constitución en Panamá, elaborada por IDEA internacional. El cual tiene como objetivo evaluar la implementación y el desempeño de la Constitución política del Estado panameño.

Para lograr tal objetivo, el trabajo estará dividido en dos partes fundamentales (sin perjuicio de la introducción, conclusión y recomendaciones) una dedicada a los factores internos que regulan las acciones de inconstitucionalidad donde desarrollaré el modelo de justicia constitucional panameño, el tipo del control de la constitucionalidad en su ámbito objetivo y su recorrido histórico, la regulación jurídica actual, el cumplimiento de las sentencias, sus efectos, y la interpretación constitucional que los jueces panameños realizan sobre la misma siguiendo el criterio axiológico. En una segunda sección expondré los factores externos del primer párrafo del artículo 206.1 de la Constitución donde se contempla lo siguiente: los intentos de reforma de la justicia constitucional, la postura de la población panameña con relación a la justicia constitucional, la independencia financiera del OJ y un estudio sobre la legitimidad, confianza, accesibilidad y fiscalización ciudadana sobre la jurisdicción constitucional objetiva. Esta metodología me permitirá llegar a conclusiones y recomendaciones sobre el estado actual de la efectividad y realidad del primer párrafo del artículo 206.1 de la Constitución, y, además, mostrar el resultado del desempeño de esta disposición constitucional en relación a la aplicabilidad práctica de la misma.

Para analizar y evaluar las problemáticas descritas en el párrafo anterior, he recurrido al análisis propio que se fue sustentado en análisis de la legislación vigente, jurisprudencia del pleno de la CSJ, índices o informes nacionales e internacionales, declaraciones de voceros del OJ, doctrina jurídica nacional y extranjera, así como en noticias referentes al tema.

II. Factores internos:

1. El modelo de justicia constitucional en Panamá.

Una de las funciones principales de cualquier sistema judicial del mundo, son las decisiones de los jueces constitucionales mediante las cuales aseguran el respeto al orden constitucional del país.

En la República de Panamá, la máxima corporación de justicia ordinaria es la CSJ, está compuesta por nueve magistrados divididos en tres magistrados en las siguientes salas: la primera que atiende temas de las ramas del derecho: civil, de familia, comercial, marítimo, protección al consumidor y defensa de la competencia; la sala segunda de lo penal; la sala tercera de lo contencioso administrativo y laboral. Existe una última sala: de negocios generales compuesta por los presidentes de las tres primeras salas, donde, entre otras cosas, se otorgan las idoneidades de los nuevos abogados o se realizan los procedimientos de reconocimiento de sentencias extranjeras.

Pero adicionalmente, la CSJ también es la entidad encargada de la guarda de la integridad de la Constitución; ya que compete al pleno (los nueve magistrados en conjunto) conocer y decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona. El fundamento constitucional de este mandato se encuentra en el artículo 206.1.

El mecanismo que Panamá utiliza actualmente para el control de la constitucionalidad es un control concentrado (en cuanto a acciones de inconstitucionalidad se refiere) ya que únicamente la CSJ puede decidir sobre la constitucionalidad o no de una norma y expulsarla del ordenamiento jurídico. En sentido contrario, en Panamá no se aplica el control difuso que es un mecanismo en el que cualquier juez de cualquier jerarquía, puede para su caso particular decidir no aplicar una norma

por considerarla inconstitucional pero la norma seguirá en vigencia para futuros casos.

El modelo europeo ideado y pensando por Hans Kelsen, donde existen salas dentro de tribunales judiciales existentes o tribunales constitucionales independientes con jueces especializados (Roa, 2018, p.455) no es el seguido por el derecho panameño, sino que lo que se estableció fue un sistema en el que los jueces constitucionales fueran jueces no especializados que conformaban las salas civiles, administrativas y penales del máximo tribunal de justicia ordinario.

Por lo tanto, en Panamá no existe un tribunal constitucional especializado que sea el encargado de realizar el juicio de valor, contraste y de validez entre una ley que se considera contraria al texto o al espíritu de la constitución. Ya que esta función de tribunal constitucional la ostenta también la CSJ con la intervención de sus nueve magistrados. En otras palabras, el pleno de la CSJ tiene funciones similares a un Tribunal Constitucional, pero no es un tribunal dedicado exclusivamente a esa función de declarar inconstitucional una ley, dada las múltiples funciones que tienen sus salas en tratar temas referentes a otras áreas del derecho.

Este aspecto indica que Panamá se aleja de las tendencias constitucionales occidentales y latinoamericanas actuales en las cuales existen tribunales o cortes constitucionales independientes de los tribunales supremos de justicia como por ejemplo, en España, Colombia, Chile, Bolivia, Portugal, Francia, Alemania, Ecuador, Perú, entre otros.

Otro punto fundamental a resaltar es el hecho de que el acceso ciudadano a las demandas o acciones de inconstitucionalidad son directas y totales,

en el sentido de que cualquier ciudadano, mediante abogado, puede interponer este recurso constitucional. Lo cual implica una limitante de acceso en la práctica para la defensa de la Constitución para cualquier ciudadano ya que se deberá pagar a un abogado. El Libro Cuarto del Código Judicial que es la norma legal que reglamenta el artículo 206.1 de la Constitución política.

2. Historia del control de la constitucionalidad en Panamá

La primera Constitución de Panamá como un Estado soberano fue la que se promulgó en 1904, este texto seguía la doctrina de la filosofía política del liberalismo que era la corriente constitucionalista imperante en aquel momento. Por lo tanto, la conformación Orgánica del Estado panameño en sus inicios era la de un estado liberal en lo económico, y un Estado de Derecho Legislativo, en lo jurídico (Sánchez, 2007, p.31). En un estado de derecho legislativo, los tribunales de justicia tienen poco que decir sobre la constitucionalidad de las leyes expedidas por la Asamblea Nacional. Por ende, la Constitución de 1904 no instituyó un sistema de control de constitucionalidad de las leyes, pero sí estableció en el artículo 105 un control previo de constitucionalidad de los proyectos de leyes que el Ejecutivo objetare por inconstitucionales (Mejía, 2019, p.82). Que Panamá haya sido un estado legislativo consistía en que se consideraba que el intérprete privilegiado de la Constitución eran los representantes del pueblo reunidos en Asamblea y no tanto los jueces. Por eso, a principios del siglo pasado, no existía un control posterior de las leyes.

La primera referencia jurídica de rango legal en el derecho panameño a un control judicial de la constitucionalidad (posterior) se encuentra en la Ley 45 de 1906 donde se establecía un procedimiento mixto en

el cual intervenían tanto el OJ como el Órgano Legislativo. En este sistema, cualquier individuo que detectara que existiera una disposición u ordenanza departamental (expedida por los gobiernos locales) que fuera contraria a la constitución podía recurrir a la CSJ para que se declarara nula, pero, posteriormente la CSJ debía comunicar su decisión a la Asamblea Nacional para que fuera ésta última quien suspendiera definitivamente el cumplimiento de la ordenanza en caso de considerar que vulneraba la Constitución (Sánchez, 2007, p. 31).

Fue con la expedición del Código Civil de 1917 (artículos 5, 12, 15, 25, 35) y del Código Judicial (artículo 4) cuando aparece por primera vez en Panamá que tipo de control constitucional objetivo regia en el país. El método escogido por el legislador fue el control difuso que es el tipo de control típico del derecho norteamericano. Se debe recordar que la influencia política de los Estados Unidos de América sobre Panamá era muy fuerte en las primeras décadas del siglo XX, por lo cual no resulta extraño que este fuese el método escogido. La influencia era tan marcada que en el artículo 136 de la Constitución de 1904 se establecía lo siguiente:

El gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, en cualquier punto de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido perturbado, en el caso de que por virtud de tratado público aquella nación asumiere, o hubiera sumido, la obligación de garantizar la independencia y soberanía de esta República.

En tales Códigos se facultaba a todos los jueces, de cualquier rango o jerarquía, para realizar el control de la constitucionalidad en cada caso que se les presentara. Pero este modelo en el que cualquier juez podía

desaplicar por inconstitucional una norma jurídica en un proceso sometido a su conocimiento, no produjo los resultados esperados (Giannareas y Rodríguez, 2017, p.186) por lo que comenzó un movimiento jurídico para cambiar esta realidad.

El control difuso es un sistema en el cual actúan todos los tribunales ordinarios en materia constitucional y lo hacen de oficio o por vía incidental, dentro de un proceso común o especial, en que se considera que la decisión que se va a tomar podría basarse en una ley o norma reglamentaria afectada por un vicio de inconstitucionalidad (Molino Mola, 1998, p.145), en el caso panameño los efectos de la sentencia no tenían efectos derogatorios ni generales, la norma seguía existiendo y la declaratoria sólo valía para el caso concreto, además los fallos de jueces superiores no vinculaban a los jueces inferiores, cada tribunal independientemente de su jerarquía podía mantener su propio criterio (Molino Mola, 1998, p.167). Este sistema produjo sentencias y criterios tan dispares sobre un mismo asunto que para remedirlo se tuvo que expedir la ley 24 de 1937 en el cual se establecía un recurso de casación constitucional que se podía interponer ante la CSJ este recurso cuando se considerase que el tribunal inferior había apreciado incorrectamente la inconstitucionalidad de la norma dejada de aplicar.

Pero también, existían algunas normas en el Código Administrativo de 1917, precisamente en sus artículos 705 y 706, donde cualquier persona que avisara al Presidente de la República o éste mismo de oficio cuando considerara que algún acuerdo del consejo municipal fuera contraria a la constitución podría suspender la ejecución del acuerdo. Esto es interesante ya que existía una especie de control de la constitucional por parte del poder ejecutivo. Si bien, el Presidente debía pasar a los jueces de circuito

el caso para que decidieran si el acuerdo municipal era válido o no, lo cierto es que sin una decisión judicial previa el acto podía ser suspendido.

Es en la segunda constitución de Panamá la del año 1941, donde el método de control constitucional queda definido en la propia norma constitucional y queda establecido un control concentrado, al establecer en el artículo 188:

A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, le corresponde decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de todas las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones denunciados ante ella como inconstitucionales por cualquier ciudadano, con audiencia del Procurador General de la Nación.

El control concentrado en el derecho panameño es aquel que se atiende de forma exclusiva o privativa en el máximo tribunal constitucional del país, en este caso el Pleno de la CSJ al que, por mandato constitucional, como quedó establecido, le está reservada la guarda de la integridad de la Constitución. Es por ello que deben conocer de las demandas de inconstitucionalidad sobre normas de carácter legal, decretos de gabinete, decretos leyes, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad; inexecutable de proyectos de ley que el Órgano Ejecutivo haya objetado como inconstitucionales por razones de fondo o de forma, así como de advertencias de inconstitucionalidad (también conocida como consulta de constitucionalidad) que eleven autoridades, funcionarios o parte interesada, cuando al impartirse justicia en un caso concreto se estime que tales disposiciones pueden ser inconstitucionales por razones de fondo o de forma.

En las dos constituciones posteriores a la de 1941, me refiero a la de 1946 (en su artículo 167) y la constitución vigente de 1972, en ambos casos se mantiene el control concentrado de la constitución en el pleno de la CSJ.

Pero, hoy en día existe un artículo constitucional que da paso a pensar que aún existe en Panamá algún tipo de control constitucional por parte del ejecutivo (presidente de la República) y es que el artículo 186 de la carta magna establece que:

Las órdenes y disposiciones que un Ministro de Estado expida por instrucciones del Presidente de la República son obligatorias y sólo podrán ser invalidadas por éste por ser contrarias a la Constitución o la Ley, sin perjuicio de los recursos a que haya lugar.

Sobre este particular me uno al pensamiento de Molino Mola (1998, p.144) cuando dice que el control judicial es exclusivamente del pleno de la CSJ y que un presidente no está facultado para invalidar una orden o disposición de un Ministro por ser contrarias a la Constitución, ya que este examen no le compete a él, no es de competencia. En todo caso debe modificarse la Constitución para que diga que el presidente puede invalidar tales órdenes y disposiciones de los ministros cuando las considere inconvenientes o cuando sean contrarias a sus instrucciones.

Por último, es importante hacer referencia a la finalidad de la acción de inconstitucionalidad, que según González (2009) su finalidad es en última instancia, la defensa, tutela o protección del contenido normativo de la Constitución, cabe enfatizar que, por lo mismo, que en el caso específico de la acción de inconstitucionalidad esta no es ni constituye en

su ejercicio una tercera instancia como si de un medio impugnativo más se tratase. El objeto de la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza constitucional. No se trata de corregir aspectos, omisiones o errores que pueden remediarse mediante recursos ordinarios o extraordinarios, previstos con ese objetivo (p.110).

3. La acción de inconstitucionalidad

En esta sección expondré como se ha regulado mediante ley, la parte procedimental de la acción de inconstitucionalidad, de igual forma realizaré un análisis crítico sobre las diferentes normas sobre las cuales no cabe tal proceso constitucional.

3.1. Desarrollo del artículo 206.1 de la Constitución

Actualmente la norma que desarrolla la figura de la inconstitucionalidad, se encuentra en el Título I del Libro Cuarto del Código Judicial, específicamente entre sus artículos 2559 y el 2573. En donde se establece que cualquier persona, por medio de un abogado, puede demandar ante la CSJ las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales, y pedir la declaración de inconstitucionalidad. Esto evidencia el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, el control concentrado y la supremacía de la Constitución, incluso contra sentencias judiciales (que no sean las proferidas por las salas de la propia CSJ).

El objeto del proceso la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma jurídica, no hay “partes” enfrentadas. Es decir, no se busca defender los

derechos de una persona en específico sino la defensa del ordenamiento constitucional. Es un procedimiento de control constitucional posterior, a diferencia del control previo (objeción de inexecutableidad) o incidental (consulta y advertencia de constitucionalidad), por lo cual lo que se busca es subsanar un daño vigente y no prevenirlo.

La demanda o acción de inconstitucionalidad se presentará, en adición a los requisitos generales de toda demanda con lo siguiente: transcripción literal de la disposición, norma o acto acusados de inconstitucionales y la indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción.

En ese sentido, es obvio, que si solo se demanda un artículo de una ley, no hay que transcribir la ley entera. Tampoco es un resumen del artículo demandado. De igual manera se debe hacer una explicación suficientemente sustentada en doctrina, jurisprudencia, derecho comparado, etc. y un análisis causal de la infracción. Debe quedar claro.

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

El procedimiento judicial de esta acción es bastante sencillo y lo puedo resumir así: luego de la admisión de la demanda se le dará traslado del asunto, al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración para que emita concepto, dentro de un término no mayor

de diez días. Luego, devuelto el expediente por dicho funcionario, se publicará edicto hasta por tres días en un periódico de circulación nacional, para que, en el término de diez días, contado a partir de su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso (lo cual demuestra el carácter público de esta acción donde cualquier ciudadano puede presentar argumentos a favor o contra de la norma demandada por inconstitucional). Vencido el término anterior, el magistrado sustanciador dispondrá de diez días para presentar el proyecto de decisión. Cuando la sentencia sea notificada al demandante y al procurador, se publicará en Gaceta Oficial. De igual forma merece la pena destacar que en la acción de inconstitucionalidad no cabe desistimiento.

Pero un punto fundamental sobre esta acción de inconstitucionalidad es el principio de universalidad contenido en el artículo 2566 del Código judicial cuando dice que el pleno de la CSJ no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes. De acuerdo con lo anterior, puede que la norma demandada de inconstitucional no lo sea por vulnerar el artículo que sustentó el accionante, sino que lo sea por vulnerar otro artículo constitucional.

3.2. ¿Sobre qué normas, actos o resoluciones no cabe una declaratoria de inconstitucionalidad?

Una vez desarrollado los aspectos procesales generales de la acción de inconstitucionalidad, me referiré al análisis y crítica de aquellas normas que quedan excluidas de tal revisión judicial.

3.2.1. “No se admitirán recursos de inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas”. (artículo 207 de la Constitución).

Esto quiero decir que contra sentencias de tribunales inferiores si se puede interponer una acción de inconstitucionalidad.

En ese sentido el ex magistrado de la CSJ, Jerónimo Mejía (2019) estableció:

Sin embargo, no debe perderse de vista que el diseño constitucional panameño permite promover la acción de inconstitucionalidad contra una multiplicidad de actos que abarcan incluso, las sentencias o resoluciones judiciales y administrativas, proferidas para decidir un asunto. Pero en estos casos la razón por la que se podrían impugnar es porque se hubiere aplicado para decidir una ley que se estima inconstitucional, sin que en su momento se hubiera planteado una consulta o advertencia de inconstitucionalidad, que son los otros instrumentos jurídicos mediante los cuales se realiza el control de constitucionalidad. Sin embargo, han existido excepciones y la Corte ha permitido la impugnación de resoluciones judiciales por otras razones de inconstitucionalidad. En el caso de las sentencias, la jurisprudencia exige que las mismas estén ejecutoriadas. Vale la pena indicar que las sentencias expedidas por la Corte Suprema de Justicia y sus Salas, no pueden ser demandadas por inconstitucionales según el artículo 207 de la Constitución. Es decir, no se puede demandar la decisión de la Sala en lo concerniente a la legalidad del acto que había sido cuestionado por violar alguna Ley o dispositivo jurídico con valor de ley. Pero sí

se puede demandar la ley, reglamento o acto con valor de ley que había sido demandado como ilegal ante la Sala, cuando lo que se plantea a través de la acción de inconstitucionalidad presenta la particularidad de infringir disposiciones constitucionales, pues lo que se examina es el acto que fue impugnado en la Sala y no la decisión de la Sala. (p.95)

Un ejemplo de lo expuesto por el autor es la sentencia del Pleno de 1 de febrero de 2013, donde la Corte examinó una Resolución que había sido previamente demandada y declarada legal por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, indicando que:

...lo que se cuestiona en sede constitucional no es la Resolución de la Sala Tercera, que es definitiva en cuanto a la legalidad de la resolución recurrida, sino la constitucionalidad del acto atacado. Y es que, es perfectamente posible que un acto se ajuste a la legalidad, pero por circunstancias que no son sujetas del examen que realiza la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, presenten la particularidad de infringir disposiciones constitucionales. De tal suerte que, al no atacarse la Resolución de la Sala Tercera y estimarse que los cargos promovidos por el activador procesal informan de la probable infracción de disposiciones constitucionales, resulta factible examinar en esta sede un acto previamente atacado en la vía de lo contencioso administrativo...

De lo expuesto queda claro que las decisiones de tribunales inferiores a la CSJ pueden ser demandadas de inconstitucional al aplicar una ley para resolver el litigio que fuera contraria a la Constitución. Incluso se pudo haber recurrido ante la sala tercera de la CSJ demandando de ilegal una

resolución administrativa, pero puede darse el caso que tal resolución sea legal, pero a su vez sea inconstitucional. En este caso también se puede recurrir al pleno de la CSJ, aunque ya existiera una sentencia de la sala tercera sobre la misma resolución, pero el examen fue de legalidad y no de constitucionalidad.

3.2.2. Contra sentencias de amparo o habeas corpus

Esto tiene sentido ya que el mecanismo de la acción de inconstitucionalidad también versa sobre la defensa de la Constitución como el amparo y el habeas corpus, por consiguiente, se estaría fallando dos veces sobre lo mismo. El artículo 207 de la Constitución dice que no se admitirán recursos de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la CSJ o sus salas. Aquí cabe aclarar que, según sentencia del pleno de la CSJ de 3 de febrero de 2017, es posible demandar un acto vía amparo y posteriormente vía acción de inconstitucionalidad, esto debido a que se está accionando contra el acto y no contra la sentencia de amparo. La finalidad de la acción de amparo es proteger las garantías fundamentales que han sido reconocidas por Panamá cuando han sido vulnerados y procurar su reparación para la persona agraviada. Lo cual es una función diferente al de la acción de inconstitucionalidad.

3.2.3. Contra decisiones de laudos arbitrales

No se pueden imponer acciones de inconstitucionalidad contra laudos arbitrales. Ya que el único recurso judicial contra un laudo arbitral es el recurso de anulación que se sustancia ante la sala cuarta de la CSJ. El pleno de la CSJ en su sentencia de 12 de abril de 2023 dijo que como el art. 207 de la Constitución prohíbe presentar acciones de inconsti-

tucionalidad contra decisiones de las salas no se permite la acción de inconstitucionalidad contra el recurso de nulidad que expida la sala cuarta de la CSJ. Además, la corte dijo que mediante la sentencia de nulidad se protegían derechos fundamentales o constitucionales.

Aquí la crítica es que, no es necesario primero agotar la vía de la nulidad, sino que se pudiera ir directamente en una acción de inconstitucionalidad. Además, no se estaría yendo contra la decisión de la sala, sino contra el mismo laudo en sí. Por otro lado, la sala cuarta no tiene competencia para decidir sobre asuntos constitucionales, esa función es del pleno, la sala cuarta no defiende la guarda de la constitución ni de los derechos fundamentales. Los laudos arbitrales deben ajustarse a la constitución. (El procurador de la administración, en su vista, estuvo en contra de que el único recurso contra el laudo fuera el de nulidad).

De igual forma, el árbitro no tiene funciones de guarda de la Constitución y por ende corresponde al Estado velar porque el laudo arbitral no entre en conflicto con el ordenamiento jurídico del foro al momento de su reconocimiento y ejecución. El Estado puede exigir que el laudo que se quiere ejecutar en su territorio respete sus derechos fundamentales, incluyendo sus leyes de policía. En Argentina, por ejemplo, la decisión de un árbitro puede impugnarse judicialmente cuando sea inconstitucional, ilegal o irrazonable (Jaime, 2016, p.75-77).

En pocas palabras contra un laudo arbitral, en Panamá actualmente, no existe un mecanismo de defensa constitucional en Panamá, según la sentencia citada en el primer párrafo. Lo cual es peligroso ya que el artículo 202 en concordancia con el artículo 201 de la Constitución establecen que la jurisdicción arbitral “administra justicia”. Por lo tanto, es

inconcebible que exista justicia sin que exista la posibilidad una revisión constitucional de un laudo arbitral.

3.2.4. Contra actos de reforma constitucional ya publicados en Gaceta Oficial.

Si se incumple en forma, es decir, lo contemplado en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno (RORI) o la constitución, para aprobar un proyecto de acto constitucional en lo relativo a las votaciones, quórum, etc. sí cabría una acción de inconstitucionalidad.

Un caso curioso, en nuestro país, es la sentencia del pleno de la CSJ de 21 de abril de 1983, en la cual se resolvió una acción de inconstitucionalidad contra la resolución de gabinete donde se convocaba a un referéndum para que la población aprobara las reformas a la Constitución propuestas por la Comisión Revisora. Es decir, en este caso no se siguió la forma establecida en la constitución para reformar la misma, en la cual esta debía realizarla la AN de representantes de corregimientos y no una comisión de expertos como fue el caso. La Corte estimó que era constitucional la norma impugnada ya que la misma se sustenta sobre la base del artículo 2 de la Constitución que dice que el poder reside en el pueblo y si el pueblo votó por aprobar las reformas entonces se subsana no seguir los requisitos de forma.

Pero, en Panamá no cabe una acción de inconstitucionalidad, contra el acto constitucional, fundamentándola en violaciones de fondo. Esto debido a que en Panamá jurisprudencialmente no se ha reconocido la doctrina de la sustitución constitucional (que prohíbe o que declara inconstitucional cuando las reformas realmente –por cuestiones de fondo- son sustituciones).

En derecho comparado la constitución colombiana permite, por cuestiones de forma, revisar las reformas constitucionales (art. 241), pero mediante jurisprudencia se permite un control de fondo, con la teoría de la sustitución constitucional.

3.2.5. Contra tratados internacionales que no sean de Derechos Humanos

En el derecho comparado el artículo 95 de la constitución española establece:

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.
2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

En España los tratados internacionales tienen rango de ley. Existe un control previo de los tratados internacionales a diferencia de Panamá. Pero también se puede ensayar una acción de inconstitucionalidad contra un tratado ya en vigencia. Por lo tanto, un tratado puede rechazarse preventivamente por ser contrario a la Constitución y ello demuestra en este sentido la primacía de la Constitución. Un tratado internacional no puede vulnerar la constitución española.

Como dice Pulido Quecedo (2018) el artículo 95 de la constitución española constituye, por tanto, una suerte de cláusula residual de internacionalidad, puesto que la Constitución no se cierra al Derecho

internacional, pero no quiere que contradiga el orden público constitucional español (p.341).

Este método español es muy adecuado ya que un tratado no puede ser ratificado si vulnera la Constitución. Por consiguiente, el tratado no puede ser aprobado si primero no se modifica la constitución.

En Panamá los tratados internacionales que no sean de Derechos Humanos (DDHH) no forman parte del bloque de la constitucionalidad, por lo tanto, no tienen rango constitucional y deben estar sujetos a un control judicial constitucional.

Según Molino Mola (1998, p.469) los tratados y convenios internacionales en cuanto pueden lesionar total o parcialmente derechos, principios básicos, instituciones o claras disposiciones de la Constitución, están sujetos al control de la constitucionalidad, más aún, cuando tales convenios pasan a integrar el ordenamiento jurídico interno a través de las leyes que lo reproducen y son aprobadas de conformidad al procedimiento legislativo correspondiente. En Panamá, la CSJ tiene competencia para conocer sobre la validez de los tratados internacionales. La Constitución prevalece sobre los tratados.

4. Cumplimiento y efectos de las sentencias de inconstitucionalidad

En el artículo 2570 se instruye al pleno de la CSJ a vigilar el cumplimiento de la sentencia y conocer de las quejas que se presenten por desacato al cumplimiento del fallo aludido. Cuando la autoridad, corporación o funcionario que la hubiere dictado la orden o la norma declarada inconstitucional, no acate la decisión de la CSJ, ésta estará facultada

para aplicar el desacato. El desacato, según los artículos 1932 y 1933 del Código Judicial consiste en el incumplimiento de un mandato proferido en una sentencia por parte de una persona y las sanciones por este incumplimiento pueden ser de privación de la libertad o multas pecuniarias. Si los funcionarios judiciales no realizan esta obligación de fiscalización estarían incurriendo en el delito de infracción de los deberes de servidor público contenido en el artículo 356 del Código Penal.

En la práctica, en la mayoría de los casos, no es necesario recurrir a sanciones por desacato ya que las sentencias de inconstitucionalidad son acatadas de inmediato. Esto debido a que la consecuencia habitual de la declaratoria de inconstitucionalidad es la extinción de la norma demandada, con lo cual normalmente no consiste en una orden de hacer, sino en dejar de aplicar una norma jurídica. El problema se produce (normalmente) cuando la declaratoria de inconstitucionalidad, conlleva una orden de hacer para alguna autoridad pública. En este caso, si existiría algo que supervisar por parte de la CSJ para el cumplimiento efectivo de su decisión.

En consecuencia, existen casos como la sentencia del pleno de la CSJ de 21 de diciembre de 2017 publicada en la Gaceta Oficial No. 29439 de 22 de diciembre de 2021 por el cual se declara que es inconstitucional la ley 9 de 25 de febrero de 1997, por la cual se aprueba el contrato celebrado entre el estado y la sociedad minera petaquilla (posteriormente Minera Panamá S.A). A la cual no se le da cumplimiento, incluso hubo un intento meramente teórico de acatar la sentencia (ya que en la práctica no se le dio cumplimiento), un año después de encontrarse ejecutoriada la sentencia.

Me refiero a la Resolución de Gabinete N° 144 de jueves 15 de diciembre de 2022 donde el Órgano Ejecutivo instruye al ministro de comercio e

industrias, al ministro de ambiente, y a la ministra de trabajo y desarrollo laboral para adoptar las medidas administrativas de conformidad con las leyes de la república, con el objeto de dar cumplimiento a lo resuelto por el pleno de la CSJ en sentencia de 21 diciembre de 2017, mediante la cual se declaró que es inconstitucional la ley 9 de 1997, por la cual se aprobó el contrato ley celebrado entre el Estado panameño y la Sociedad Minera Petaquilla, S. A., publicado en la Gaceta Oficial 29683-B de 15 de diciembre de 2022. Pero como he dicho anteriormente en la práctica a pesar de existir tal Resolución de Gabinete la empresa minera siguió operando, a pesar de que su contrato que lo facultaba para operar fue declarado inconstitucional.

En este caso en particular la CSJ incumplió con su deber de vigilancia ya que no se compelió al Órgano Ejecutivo para el cumplimiento de la sentencia judicial, ya que la empresa minera siguió operando de forma inconstitucional entre el 22 de diciembre de 2021 y el 14 de diciembre de 2022 bajo la autorización del Órgano Ejecutivo. En este sentido no existió una sanción por incumplimiento de sentencia. Aunado a esto el Órgano Ejecutivo el 14 de junio de 2023 aprobó en Consejo de Gabinete un nuevo contrato con la empresa minera (Ministerio de la Presidencia de Panamá, 2023), sin someterlo a licitación, tal como lo mandató la CSJ. Nuevamente el Órgano Ejecutivo flagrantemente incumplió una orden del máximo tribunal de justicia del país.

Posterior a esto, la Asamblea Nacional, el 20 de octubre de 2023, aprobó mediante la ley 406, un nuevo contrato entre el estado y la empresa minera. Esto inmediatamente provocó grandes protestas ciudadanas a nivel nacional, que se extendieron por más de un mes. En ese intermedio, se presentaron acciones de inconstitucionalidad contra la ley 406 y la CSJ declaró como

su prioridad fallar este caso (Órgano Judicial de Panamá, 2023). El 2 de diciembre de 2023 sale publicada en la Gaceta Oficial No. 29922 la sentencia, donde nuevamente se declaraba inconstitucional el contrato con la empresa minera. Esta vez, el órgano Ejecutivo emite un comunicado donde advierten que (esta vez) si acataran la decisión del judicial (Ministerio de la Presidencia de Panamá, 2023). Pero en gran medida no es porque el ejecutivo respetara la decisión del judicial, sino que la presión ciudadana fue tan grande, con cobertura de medios internacionales (BBC news , 2023), que obligaron al ejecutivo a acatar dicho fallo.

El gran problema aquí es que no se inició por parte de la CSJ sanciones por desacato contra los funcionarios del órgano ejecutivo entre diciembre del 2021 y noviembre de 2023. En palabras de Barrios (2019) en la práctica el desacato por el incumplimiento del fallo que ampara una institución de garantía o una declaración de inconstitucionalidad se torna dilatado e ineficaz frente a los fines que persigue el mismo fallo. La interposición del desacato, siguiendo las actuales reglas aplicables para el desacato en el proceso común, es mediante incidente en el cual se le tiene que correr traslado al funcionario demandado en desacato, procedimiento que se hace interminable en la práctica y prolonga el efecto dañoso del acto que en sí ya ha sido revocado (p.224). Por lo tanto, este sistema de desacato debe reformarse para los efectos de las acciones de inconstitucionalidad y no seguir con el mismo proceso común que se sigue en casos civiles, ya que se vuelve ineficaz.

En cuanto a los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad las mismas tienen los siguientes efectos:

- La sentencia afecta a todas las partes, no solo a las directamente afectadas (efecto erga omnes)

- No tiene efectos retroactivos cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales.
- Los efectos generalmente son inmediatos pero sus efectos pueden aplicar, a futuro, desde el momento que la Corte lo designe en la misma sentencia.
- Puede producir los efectos de la reviviscencia de la ley.
- Las sentencias son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial. Es decir, que no existe otro tribunal nacional al cual recurrir, son de obligatorio cumplimiento y tienen carácter público (según el último párrafo del artículo 206 de la Constitución).

Explicaré estos efectos mediante el estudio de sentencias del pleno de la CSJ.

A pesar que el artículo 2573 del Código Judicial establece como norma general que las sentencias de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos, vía jurisprudencia se han establecido excepciones cuando se trata de actos individualizados o jurisdiccionales. Por ejemplo, la sentencia de 3 de agosto de 1990 dictaminó (sobre un acto judicial):

Si se permite que un acto jurisdiccional pueda ser demandado como inconstitucional, es obvio que puede ser declarado inconstitucional. Sostener que la decisión de la Corte en estos casos no produce efecto retroactivo y que sólo produce efectos hacia el futuro traería como consecuencia que la declaratoria de inconstitucionalidad sea totalmente intrascendente, inocua... Si las normas legales se derogan por inconstitucionales, los actos jurisdiccionales deben declararse nulos, por inconstitucionales.

Se produce entonces una nulidad constitucional como consecuencia de la violación de normas constitucionales por el acto jurisdiccional...

Pero también la sentencia de 30 de junio de 2008, estableció (sobre un acto administrativo):

Dado que los decretos ejecutivos censurados son actos de carácter eminentemente individualizados, puesto que sólo afectan la vinculación jurídica de quienes fueron beneficiados con la medida, se debe colegir que, su declaratoria de inconstitucionalidad, tiene efectos retrospectivos o *ex-tunc*, con la consecuencia jurídica, no sólo de determinar nulos los indultos decretados, sino también, deja sin eficacia y sustento legal toda gestión procesal que haya resultado de la configuración de ese acto presidencial, por ser el resultado de una actividad contraria a nuestra Carta Fundamental. Y, es que no se puede perder de vista que la sentencia constitucional, por garantizar el fiel cumplimiento de preceptos superiores, debe tener la virtualidad y trascendencia de restituir las cosas, una vez se determine la inconstitucionalidad del acto, al estado natural en el que se encontraban; de lo contrario, se estaría dando validez, al menos tácitamente, a la materialización y vigencia de actos, que son el resultado de infracciones constitucionales, lo que no debe concebirse en nuestro sistema, pues de ser así, indudablemente que el pronunciamiento emitido por esta máxima Corporación de Justicia, se colocaría, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia nacional, en un ámbito de aplicación insignificante e inocua.

Como se observa en Panamá, los efectos de las sentencias no tienen efecto retroactivo cuando se trate de leyes o de actos de carácter general según la jurisprudencia, y si se permite contra decisiones judiciales o actos administrativos individualizados. Pero esto me crea una duda: si un decreto de indulto puede tener efectos retroactivos, ¿una ley de amnistía también? Dado que ésta norma, aunque es una ley tiene efectos individualizados e influyen en un procedimiento judicial. Pero esta duda, solo puede ser resuelta mediante una decisión del pleno.

Algo que es fundamental aclarar es la evolución del derecho panameño, referente a la utilización de la acción de inconstitucionalidad contra actos individualizados no jurisdiccionales. Para esto me referiré a lo expuesto por Salvador Sánchez (2022) cuando mencionaba que esta vía no era muy utilizada debido a que, si bien, el lenguaje del numeral 1 del artículo 206 de la Constitución, admite el control de la constitucionalidad sobre actos. Sin embargo, esa posibilidad era desincentivada por la persistencia de la jurisprudencia relativa a la preferencia de las vías alternativas de impugnación de ese tipo de actos: la vía gubernativa y la contenciosa administrativa. Igualmente, por la impugnación de dichos actos mediante la acción de amparo, que ofrecía la ventaja de la posibilidad de la suspensión. De ahí que no se observaban con frecuencia casos que reúnan las condiciones de este estudio. La jurisprudencia sobre la vía preferente se ha modificado en los últimos años, haciendo más fácil utilizar el control de constitucionalidad contra actos individualizados no jurisdiccionales, pero incluso en esta circunstancia la vía del amparo suele preferirse a la de la acción de inconstitucionalidad por razón de la posibilidad de suspensión (p.95).

Sobre la reviviscencia, la sentencia de 11 de agosto de 2014, concluyó lo siguiente:

Como se observa, cuando una ley es derogada por otra, la ley anterior pierde vigencia por el cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, según el caso de que se trate, por lo que aquella no revivirá por el simple hecho de que desaparezca la ley que la sustituyó; distinto es el caso, cuando la vigencia de la nueva ley cesa por ser incompatible con la norma constitucional, produciéndose su declaratoria de inconstitucionalidad, lo que acarrea la pérdida de sus efectos o su nulidad y por tanto dándose el resurgimiento o reviviscencia de la ley anterior, correspondiendo la declaratoria de dicha inconstitucionalidad privativamente al pleno de la Corte Suprema de Justicia. Una declaratoria de inconstitucionalidad sobre una norma que derogaba otras que no hubiesen sido calificadas de inconstitucionales, que no pudiese tener la capacidad de restablecer la vigencia de las normas que la ley inconstitucional derogó, convertiría a la demanda de inconstitucionalidad en un mecanismo de control constitucional ineficaz, vulnerándose la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma, labor constitucionalmente otorgada al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. La Corte en innumerables fallos ha explicado que las sentencias de inconstitucionalidad no tienen efecto retroactivo, cuando se trate de normas legales las que se declaren inconstitucionales, como sucede en el presente caso. Por lo tanto, aquellos actos celebrados antes de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley No. 24 de 2013, no se verán afectados con la presente sentencia.

Esta sentencia deja por sentado que, si una ley que es declarada inconstitucional, en su contenido derogaba otra ley, esta ley recobra vigencia ya que la norma que la derogo ya dejó de tener efectos. Pero como se

trata de una ley, todo acto que se perfecciono en el periodo que estuvo en vigencia es válido (es decir, la reviviscencia no implica retroactividad).

Sobre el plazo de entrada en vigencia de la sentencia de inconstitucionalidad, si bien el artículo 2569 del Código Judicial establece que el fallo se publicará en la Gaceta Oficial dentro de los diez días siguientes al de su ejecutoria. Esto no implica que la sentencia deba surtir sus efectos desde ese momento, ya que mediante el principio de la prudencia el juez, debe valorar e intentar mitigar los efectos negativos que tendría la declaratoria de inconstitucionalidad. Una forma de evitar este daño, es dándole a la sentencia unos efectos diferidos para que le dé tiempo al órgano competente para que corrija su error o la inconstitucionalidad y ajuste la nueva normativa a lo dispuesto por el pleno de la CSJ. En este sentido, transcribiré lo dispuesto en la sentencia del pleno de 9 de febrero de 2017:

En el caso que nos ocupa, la Corte observa que, ciertamente, la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada dejaría un vacío normativo que afectaría notablemente los ingresos del Presupuesto General de Estado en lo que respecta a las actividades que desarrollan las empresas que se dedican a la explotación de máquinas tragamonedas y casinos completos. Tomando en cuenta lo antes expuesto, la Corte considera pertinente acudir a las soluciones que ofrece el derecho procesal constitucional, en el sentido de modificar la estructura clásica de la sentencia, a fin de obtener una solución jurídicamente viable, que considere los perjuicios que puede producir la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad o la reviviscencia directa de la ley anterior, limitando los efectos en el tiempo de la declaratoria de incons-

titucionalidad, para impedir que la misma ocasionase perjuicios a otros principios o valores constitucionales. Así tenemos que la doctrina plantea la posibilidad de diferir los efectos de la sentencia y establecer un plazo o término para que el Órgano legislativo promulgue la legislación de reemplazo, ajustándose a la constitución y evitando así los posibles vacíos o lagunas que puedan entorpecer el funcionamiento de los entes estatales y garantizar así la seguridad jurídica... El pleno considera que, en el presente caso, la solución que ofrece el derecho procesal constitucional y que evita que se generen los desajustes que ocasionará una declaratoria de inconstitucionalidad que surta efectos a partir de la fecha de su publicación, es la de diferir los efectos de la presente sentencia por el plazo de un (1) año a partir de su publicación en Gaceta Oficial, a fin de que las autoridades competentes puedan tomar previsiones para evitar que quede un vacío normativo que, de otro modo, tendría consecuencias no deseadas de mayor gravedad que las que ocasiona el párrafo del artículo 61 de la ley 28 de 2012, cuya inconstitucionalidad se declara.

Como se observa, en este caso la CSJ difirió los efectos de la sentencia para no ocasionar un gasto fiscal (dejar de percibir ingresos) que sería perjudicial para la planificación financiera del Estado para la vigencia fiscal en curso. Es decir, la CSJ estimó que, si bien debían fallar en derecho, aunque la decisión fuera inconveniente para las finanzas del estado, esto no era impedimento para encontrar una salida jurídica que declare la norma inconstitucionalidad pero que a la vez no fuese perjudicial para el fisco.

5. Justicia constitucional: la interpretación de la Constitución y el legislador positivo

En esta sección abordaré dos temas que considero fundamentales para poder evaluar de forma integral los factores internos de las acciones de inconstitucionalidad en el país como lo son la manera en que los jueces constitucionales están interpretando la norma suprema y cuál es el alcance de sus decisiones judiciales.

5.1. Interpretación basada en valores

Después de la segunda guerra mundial surgió en Europa un movimiento constitucional que consistió en darle prioridad a la aplicación y efectividad de la norma constitucional para la protección de los derechos de los ciudadanos y de las instituciones democráticas. Esta nueva forma de entender la Constitución, fue contraria a la concepción anterior de la misma donde concebía a la constitución como un proyecto político. Este cambio de paradigma tuvo su justificación en el surgimiento de regímenes autoritarios–tiránicos que socavaron los derechos de las personas.

Por lo tanto, desde hace poco menos de un siglo los países de occidente han tratado de fortalecer y restaurar los sistemas jurídicos con la finalidad de que las constituciones sean una norma que tenga una aplicabilidad real. Es decir, el poder judicial obtuvo un protagonismo fundamental para el mantenimiento del orden constitucional de los países.

Esta nueva tendencia llamada positivismo jurisprudencial, entendía que la definición de constitución debía considerarse como un elemento fundamental en la interpretación y aplicación por parte de los jueces del texto constitucional para que el mismo sea aplicado y obedecido por todos los ciudadanos y servidores públicos (Ramírez, 2017, p.60).

Es decir, esta nueva concepción de la constitución que le da a los jueces una facultad activa para interpretar la constitución que potencia la inclusión de los valores y principios constitucionales como elementos que deben asegurarse y resguardarse ante actuaciones que intenten debilitar el orden democrático o vulnerar la propia norma constitucional. Por esta razón es que actualmente una ley puede ser inconstitucional no solo por vulnerar el texto sino también por ser contraria al espíritu de la constitución que es donde se ven reflejado los principios y valores constitucionales.

Los jueces hoy en día no son meros aplicadores de normas jurídicas, sino que las interpretan y reinterpretan. Esto es así ya que los valores de la sociedad van cambiando y estos deben adaptarse a los nuevos tiempos.

A esta nueva corriente, en cuanto al nuevo rol del juez constitucional, a la que me he referido, la doctrina la ha llamado: neoconstitucionalismo.

En el neoconstitucionalismo, los jueces asumen un papel más racional guiados por los principios, los valores y los demás elementos que componen este tipo de Estado de derecho. Por lo tanto, en el neoconstitucionalismo, los jueces constitucionales desempeñan un papel mucho más relevante que en el constitucionalismo clásico, ya que tienen un amplio margen de interpretación en los casos difíciles, donde los principios entran en conflicto o el texto necesita estirarse para que se pueda resolver cada caso específico. (Cotrina, 2018, p.51).

Por lo tanto, no basta con que una ley sea claramente contraria a algún artículo de la Constitución para declarar su inconstitucionalidad, sino que una norma también puede ser expulsada del ordenamiento jurídico si vulnera el espíritu democrático de la Constitución política.

En este escenario a quien le corresponde determinar cómo se ha vulnerado el espíritu de la Constitución, que es un concepto abstracto e intangible, es a los jueces constitucionales, mediante la interpretación axiológica de la Constitución.

En palabras de Díaz Revorio (2016) el carácter axiológico del texto fundamental se refiere a que existe un contenido de valores y principios generales, tales como libertad, igualdad, justicia, dignidad, estado social y democrático de derecho. Éstos suponen límites, mandatos y fines que el poder constituyente impone a los poderes públicos (p.15). En este sentido son los jueces constitucionales los encargados de limitar, tanto a la Asamblea Nacional (AN) como al Órgano Ejecutivo cuando se extralimite y cuando vulnere tales valores y principios cuando expidan normas o actos que le sean contrarios.

De hecho, la jurisprudencia de la CSJ, desde hace un par de años, viene interpretando la Constitución de manera axiológica, como, por ejemplo, en las siguientes sentencias:

- Sentencia del pleno de la CSJ de habeas corpus de 7 de febrero de 2011:

Entre los valores que consagra nuestra Constitución figuran aquellos que, desde el mismo Preámbulo de la Norma Fundamental, expresan y representan los fines supremos de la Nación panameña. Estos valores son complementados y ampliados en la parte dogmática de la Constitución, que es aquella en la que se reconocen los derechos y garantías fundamentales en los que cree el pueblo panameño. Desde luego, los valores constitucionales, reconocidos y positivados a través de los derechos fundamentales,

obligan a que se realicen los fines que son consustanciales con tales derechos, lo cual se traduce en el deber que tiene la Autoridad de protegerlos y de asegurar la efectividad de los mismos, así como en la necesidad de la implementación de las respectivas políticas públicas por parte de las agencias y departamentos del Estado de conformidad con sus respectivas competencias.

- Sentencia del pleno de la CSJ de 29 de agosto de 2014, publicada en Gaceta Oficial 27844-B de 12 de agosto de 2015:

Dentro del estado constitucional y democrático de derecho, la constitución opera como la fuente en la que se consignan los principios y valores, que expresados a través de normas jurídicas, contienen el patrón que determina el contenido del resto de los elementos que integran el sistema normativo. Por esta razón, todas demás pautas jurídicas, en sus diversas acepciones y categorías, deben guardar sincronía y fidelidad con el contenido constitucional a fin de asegurar su validez.

- Sentencia del pleno de la CSJ de 27 de noviembre de 2023:

En conclusión, lo que ha debido identificar el legislador es que se le llevó un contrato marginal a los valores constitucionales subyacentes a las leyes de contenido o proyección ecológica y, además, carente del elemento esencial que le pondría en situación de preaver aprobar un acuerdo del que derivasen perjuicios ambientales.

Como se observa la CSJ viene manteniendo un criterio de interpretación de la Constitución de manera axiológica. Tal como lo conforma el ex

magistrado De León (2022) cuando dice la interpretación (constitucional) debe tener presente aquellos elementos axiológicos que se desprenden de la Carta Fundamental para una adecuada inteligencia de lo que se expresa en ella. En la Ley Suprema, los valores son innumerables y correctos, y sería aseverar que no hay ningún precepto de ella que no exprese un valor, que no lo asuma, que no esté implícito en ella o, por último, que no sea posible derivarlo de su contexto, del alma de la Constitución. Por ello, si las normas constitucionales contienen valores, la labor del intérprete constitucional es de desentrañar su sentido y alcance para aplicarlas ciñéndose a los imperativos que ellas contienen (p.97). En Panamá los jueces constitucionales al momento de confrontar una norma con la Constitución (en un recurso de inconstitucionalidad), realizarán un análisis tomando en consideración los valores constitucionales, sumándonos así en la corriente del neoconstitucionalismo.

5.2. El juez constitucional panameño como legislador positivo

De entre los varios poderes constitucionalmente establecidos por el Estado moderno, el poder judicial fue el que sufrió una de las mayores transformaciones de su papel en el ámbito de los sistemas políticos occidentales. Inicialmente concebido como un mero intérprete y aplicador de la ley en los conflictos que le competía dirimir, el poder judicial, o los tribunales, han tenido un creciente protagonismo en la vida pública de las sociedades contemporáneas (Trovão, 2015, p.715).

En este sentido, aparecen los tribunales activistas que no se mantiene dentro de la operación simplemente declarativa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley. Por ejemplo, mediante sentencias interpretativas, el activismo judicial puede potenciar el carácter dialógico del control judicial

de constitucionalidad y puede servir para organizar la participación de actores no judiciales frente a la falta de políticas públicas que promuevan el cumplimiento de la Constitución (Sánchez, 2021, p.421).

En Panamá, esta tendencia es seguida por el pleno de la CSJ. La siguiente es un fallo de la CSJ donde se demuestra que el juez constitucional panameño, en los últimos años, sigue las tendencias actuales del legislador positivo, mediante la expedición de sentencias que llenan vacíos legales o que interpretan los valores democráticos de la Constitución política.

La sentencia del pleno de la CSJ de 30 de junio de 2008 publicada en Gaceta Oficial 26337-A, es de especial importancia para el derecho constitucional por dos razones: La primera es que la CSJ en este caso detectó un vacío jurídico y el mismo vino a ser llenado por una definición que el tribunal le dio. Ya que como no existe en el ordenamiento jurídico panameño ninguna ley que defina lo que debía entender por delito político. Tuvo que ser la propia CSJ mediante su sentencia quien diera una definición y además establecería los casos en los cuales podía concederse la gracia del indulto, con la finalidad de evitar las arbitrariedades del Órgano Ejecutivo en cuanto al abuso de la figura del indulto por delitos políticos.

En Panamá no existe una Ley que regule la figura del indulto por delitos políticos que se encuentra mencionada en el artículo 184.12 de la Constitución como una atribución que ejerce el Presidente de la República con la participación del ministro respectivo. Por esta razón el Órgano Ejecutivo decretó en varias ocasiones indultos a reos condenados por delitos comunes o incluso a personas que aún no se encontraban en procesos o cuyos procesos se encontraban en marcha, esto es claramente

un abuso de la figura del indulto. Por otro lado, el acto administrativo del indulto que otorgaba el indulto no estaba debidamente motivado en las razones individuales que sustentan otorgar el indulto a una persona.

Con la sentencia en mención el pleno de la CSJ sienta un precedente al llenar un vacío legal, que propiciaba el abuso de derecho.

En segundo lugar, esta sentencia es relevante ya que corrige un precedente nefasto que tenía la propia CSJ al permitirle al ejecutivo decretar indultos por delitos comunes, ya que los consideraba constitucionales. Esta facultad que tiene la CSJ de reinterpretar la constitución es una atribución que en este caso ayudó a fortalecer el Estado de derecho.

Por lo tanto, en este caso la CSJ operó de forma independiente a los dos órganos del Estado al llenar un vacío legal y al detener actuaciones inconstitucionales por parte del Órgano Ejecutivo.

Este fenómeno del “activismo judicial” encuentra su fundamento en el contexto en el cual operan los jueces constitucionales en nuestro país. Y es que según Jorge Roa (2018, p.463) en Latinoamérica el contexto del hiperpresidencialismo condiciona el actuar de la justicia constitucional, en el sentido que este fenómeno ha sido determinante para que los jueces asuman funciones que le son propias a los legisladores. Ya que con mucha frecuencia la Asamblea Nacional no asume estas funciones (de legislar) debido a factores como la cooptación por parte del Ejecutivo, la corrupción, la inestabilidad institucional y el déficit de deliberación interna. En estos casos los jueces constitucionales juegan un rol esencial en la superación de bloqueos institucionales, en la generación de espacios de deliberación, en la compensación de la ineficacia de los mecanismos

de control político y en la protección de derechos cuyo desarrollo se encontraba asignado al legislador.

III. Factores externos

1. Intentos de reforma a la justicia constitucional

Como primer punto de partida para el análisis de la evaluación del desempeño de las acciones de inconstitucionalidad en Panamá es fundamental realizar un recuento de los intentos de reforma más importantes que han existido sobre la justicia constitucional en el país en los últimos años, pero también considero importante dedicar un apartado a la existencia o no de una demanda ciudadana por una reforma en este tema.

1.1. Intentos de reforma a nivel constitucional

Han existido al menos cinco intentos de reforma constitucional integral en lo relativo a la justicia constitucional, estos intentos son los siguientes:

1. El Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados en el año 1993, preparó un anteproyecto de Constitución Política para la República de Panamá, en el cual, si bien no se quería la creación de un tribunal constitucional independiente del OJ, si proponía crear una sala constitucional dentro de la CSJ, para que siete magistrados fueran especialistas en la materia constitucional. Esta iniciativa no llegó a debatirse en la Asamblea Legislativa.
2. También existió el anteproyecto reforma constitucional elaborado por el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de

Panamá en el año 1994, donde entre sus artículos 219 al 224, se proponía el establecimiento de una Corte Constitucional, independiente del OJ, a la que corresponderá conocer en última instancia de las acciones de habeas corpus y de amparo, así como, privativamente, del control de la constitucionalidad en todas sus manifestaciones. Pero esta iniciativa tampoco llegó a debatirse en la Asamblea Legislativa.

3. El anteproyecto de acto constitucional preparado por la Asamblea Legislativa de Panamá en el año 2003, incluía un título sobre una jurisdicción constitucional (artículos 184 al 194), en la cual se creaba un tribunal constitucional que iba a funcionar como Órgano del Estado independiente del judicial. Esta iniciativa no llegó a materializarse.
4. En el año 2011, mediante el Decreto Ejecutivo 209 de 26 de abril de 2011 del Ministerio de Gobierno, se creó y designó a los miembros de la comisión especial de consulta de las reformas a la Constitución Política de la República de Panamá. Esta comisión estuvo formada por juristas de notable reconocimiento en el país.

En esta época era del interés del Órgano Ejecutivo promover un cambio constitucional que reforzara los principios democráticos y actualizara la Constitución política del país.

En el anteproyecto que fue entregado por parte de los comisionados al Órgano Ejecutivo en enero del año 2012, nunca fue presentado para su discusión ante la Asamblea Nacional. Pero dicho anteproyecto incluía un cambio importante en cuanto a justicia constitucional ya que se propuso el establecimiento de una corte constitucional

con un control concentrado de la constitucionalidad quien tendría la función privativa para resolver acciones de inconstitucionalidad, objeciones de inexecutableidad, advertencias o consultas de inconstitucionalidad, habeas data, amparo y habeas corpus; como un ente independiente del OJ y además se tendría un control concentrado no solamente en cuenta a la guarda de la integridad de la constitución sino también una competencia privativa con relación a la protección de los derechos fundamentales.

5. En el año 2019, mediante la Resolución de Gabinete 62 de 16 de julio de 2019, se autorizó al ministro de la Presidencia para que presentara ante la AN la propuesta de reforma a la Constitución que fue redactada por el consejo de la concertación nacional para el desarrollo (CCND). Los integrantes de la CCND, en la cual estaba compuesta por representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, sector académico, partidos políticos y sector gubernamental, consideraron fundamental que era necesario un cambio constitucional y por ello redactaron la mencionada propuesta.

En dicha propuesta de reforma constitucional, al igual que en la propuesta del 2012, se incluía una novedad en cuanto a justicia constitucional ya que se creaba una jurisdicción especial en la materia que estaría a cargo del Tribunal Constitucional. Pero en la propuesta del CCND este tribunal constitucional no era un ente independiente del OJ, sino que formaba parte del mismo. Otra diferencia entre esta propuesta y la del 2012 era que si bien el tribunal constitucional era el encargado de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución no se tendría un control concentrado y privativo en materia de protección de derechos fundamentales (amparo, habeas data y habeas corpus).

Este proyecto de acto constitucional que fue presentado a la AN no prosperó ya que la ciudadanía protestó porque considera que las modificaciones que el ente legislativo incluyó con relación a otros tópicos no reflejaban los valores de la sociedad panameña y por lo tanto el proyecto de acto constitucional fue archivado. Cabe destacar que la ciudadanía no estaba en contra de la creación de un tribunal constitucional, es decir, no era este el hecho que ocasionó las protestas.

Como se observa desde hace tres décadas, por parte de los expertos en la materia constitucional, se viene proponiendo que exista en el país jueces especialistas en la materia constitucional, ya sea por medio de una sala constitucional o por medio de un tribunal constitucional. Éstas propuestas están sustentadas en varias razones, dentro de las cuales puedo mencionar:

1. La tendencia regional y mundial de contar con jueces especializadas en temas constitucionales,
2. La descongestión judicial y
3. La mayor independencia del OJ sobre asuntos políticos.

Con relación a los beneficios de contar con un tribunal constitucional el Dr. Francisco de Asís Pérez de los Cobos Orihuel (2016, p.24), de la Universidad Complutense de Madrid concluyó lo siguiente:

Si hacemos balance de la actividad del Tribunal Constitucional (español) a lo largo de sus treinta y seis años de vida, ese extenso escenario sobre el que proyecta su jurisdicción ha facilitado que en el haber del Tribunal se incluya su esencial y decisiva contribución a que nuestro ordenamiento jurídico y su interpretación se encuentren hoy en día impregnados de los valores y principios constitucionales. Si algo debe reconocerse al Tribunal Constitucional es el innegable mérito de haber

actuado como principal baluarte de la vigencia y aplicación de la Constitución de 1978, habiendo desempeñado a través de sus pronunciamientos un papel protagonista en el respeto y enraizamiento del texto constitucional en nuestro sistema jurídico y, en general, en nuestra sociedad.

Para reforzar la tesis de que se hace necesario contar con un tribunal constitucional en Panamá el constitucionalista Heriberto Araúz (2003) justifica la creación de un tribunal constitucional por dos cosas: especialidad e independencia. En ese sentido, establece que es necesario que esa delicada función de administrar justicia constitucional deje de estar a cargo de juzgadores de distintas especialidades, como ocurre hoy en día con el Pleno de la CSJ, lo que no siempre da como un resultado decisiones acertadas y debidamente motivadas. No cabe duda que, si el juzgador no domina una especialidad, como en este caso es el derecho constitucional y el procesal constitucional, poco o nada constructivo se puede esperar de sus fallos cuando resuelva controversias sobre la materia. Generalmente serán fallos sin sustancia y sin mayor aporte jurídico y doctrinal.

Por otra parte, se hace necesario, dotar a esta jurisdicción de la mayor independencia posible, principalmente de los otros órganos del Estado. Además, es indispensable los Magistrados a cargo del Tribunal Constitucional deben ser personas desvinculadas de todo tipo de actividad política partidista.

1.2. Intentos de reforma a nivel legal

El mayor intento legal de reformar la justicia constitucional, aunque versó sobre justicia constitucional subjetiva, fue la ley 32 de 23 de julio de

1999 en la cual se creó una nueva sala quinta de asuntos constitucionales en la CSJ que tenía entre sus funciones el conocimiento y la resolución de amparos de garantías constitucionales y habeas datas en lugar de que su competencia perteneciera al pleno de la CSJ con la finalidad de descongestionar la carga laboral del pleno de la CSJ, además de servir como una sala especializada en la defensa de los derechos fundamentales.

En este apartado merece la pena mencionar que existió la Ley 49 de 24 de octubre 1999 en la cual, con solo tres meses de vigencia, se derogaba la Ley 32 de 1999. La razón de esta derogatoria fue la existencia de una presión ejercida por parte de la comunidad de juristas del país que consideraban inconstitucional la creación de una sala constitucional ya que estas funciones las debía ejercer el pleno de la CSJ. Cabe destacar que cuando se publicó en Gaceta Oficial la ley 49 de 1999 ya se encontraban nombrados y en funciones los magistrados de la sala quinta, además que ya se habían emitido sentencias.

Pero, la ley 49 de 1999 fue objeto de una acción de inconstitucionalidad que culminó con la sentencia del 25 de enero de 2011, publicada en la Gaceta Oficial No. 26821 de 5 de julio de 2011, en la cual se estimó que era inconstitucional la ley 49 de 1999 ya que, a opinión de la CSJ, la Constitución faculta a la AN para crear nuevas salas en la CSJ, pero, la Constitución explícitamente no le confiere al Órgano Legislativo la facultad para eliminar las salas el que el mismo creó mediante ley, para ello merece la pena reproducir el siguiente extracto de la mencionada sentencia:

La Asamblea Nacional puede derogar una Ley, pero, si esa Ley toca la estructura y estabilidad de uno de los Órganos del Estado,

entonces no puede derogarla, porque afecta directamente la seguridad e independencia de ese otro Órgano del Estado, en este caso, el Judicial.

En pocas palabras la CSJ consideró que la AN solo puede crear nuevas salas, pero no derogarlas.

Esta sentencia fue criticada por un sector de la sociedad civil y por juristas, que se consideraban que la AN si podía derogar la sala quinta de lo constitucional, ya que la Constitución establece que las salas son creadas mediante ley. Estas críticas se tradujeron en protestas contra la sentencia de inconstitucionalidad de la CSJ. Por esta razón, el gobierno central comunica que presentará un proyecto de ley derogando nuevamente la sala quinta, pero no solo el gobierno central hace anuncio, sino que la propia CSJ efectivamente presenta ante la AN un proyecto de ley en el cual se derogaba la sala quinta (Órgano Judicial de Panamá, 2012), este proyecto de ley termina convirtiéndose en la ley 53 de 2012 en la cual se derogaba nuevamente la ley 32 de 1999 que creaba la sala quinta (esta ley 32 había vuelto a estar en vigencia debido a la figura de la reviviscencia) . Este suceso es interesante ya que es la propia CSJ retrocede en su decisión judicial, ya que la misma produjo protestas ciudadanas, ya que mediante su iniciativa se presentó un proyecto de ley para subsanar ese “error” . Es decir, la CSJ sucumbió ante las presiones ciudadanas.

Esta nueva ley que deroga la sala quinta, por segunda vez, fue sujeto de una acción de inconstitucionalidad, alegando que si ya la CSJ había declarado inconstitucional que una ley derogara una sala de la CSJ esta nueva ley debía también ser declarada inconstitucional, por el precedente judicial. Pero curiosamente la CSJ al decidir este caso, mediante la sentencia de 28

de diciembre de 2015, declara no viable la acción de inconstitucionalidad alegando lo siguiente:

1. Que la realidad que acompaña a la ley 53 de 2012 demandada de inconstitucional es diferente a la ley 49 de 1999, toda vez que en este nuevo proceso constitucional no se encontraba formada ni en funciones la sala quinta, a diferencia de la primera vez en que la CSJ tuvo que decidir sobre la constitucionalidad de la ley 49 de 1999.
2. Además textualmente la sentencia dijo lo siguiente:

Al respecto debemos señalar que habiéndose pronunciado previamente la Corte en torno al fondo de este tema, es decir, sobre inconstitucionalidad de la Sala Quinta, que ahora se introduce nuevamente en debate por el accionante, no puede ser sorprendida sobre un tema ya debatido; ni tampoco la sociedad, que expresó desde un inicio que la Sala quinta no era to más adecuado, sino una reforma constitucional integral que estableciera un Tribunal constitucional. Esta afirmación debe ser de dominio del jurista que interpuso la acción, dada su connotada calidad de jurista docente, además de ser uno de los notables protagonistas de la lucha contra la Sala Quinta, en ocasión de su constitución en tiempo pasado. Por lo que, es oportuno recordar que este tipo de acciones constitucionales deben ir encaminadas más que a un mero ejercicio mediático y de notoriedad ciudadana, a garantizar un auténtico control constitucional, por la supremacía de nuestra Constitución Política, sin propiciar escenarios de confrontación social innecesarios, que fueron superados a través de la sabiduría

de las autoridades que decidieron conforme a la opinión de la mayoría, como ocurre en un Estado democrático y Constitucional de derecho. Traer al debate nacional una discusión como la que pretende el accionante, cuando ya la Corte ha debatido al respecto en el fondo, con una clara posición asumida que se mantiene a través del tiempo, no contribuiría en nada a la sociedad ni a la democracia, ni a la justicia panameña, por lo que, cabe declarar no viable la presente demanda, por tratarse de un tema discutido con anterioridad, aún cuando dicha discusión ocurriera en un escenario distinto. Precisamente, para este pleno es una aspiración con esta sentencia, poner fin a este debate, haciéndonos eco del sentir ciudadano de que sea algo distinto a la Sala Quinta, que ha sido motivo de discordia por la opinión pública y de muchos juristas de nuestro País. Además, una sentencia constitucional, más allá de resolver la cuestión efectivamente planteada por el activador con su demanda, trasciende a la estabilidad social, económica y política del país; por eso, el juez constitucional debe tener especial prudencia, teniendo como parámetro la mejor manera de realizar el proyecto de nuestra ley suprema.

Como se parecía al extracto de la ratio decidendi de la sentencia del 28 de diciembre de 2015, los jueces constitucionales basaron su decisión judicial en una razón o justificación política y no jurídica, alegando prudencia. Es decir, para prevenir protestas sociales contra la CSJ, esta corporación de justicia decide ceder ante las presiones ciudadanas y no entrar a resolver el fondo del conflicto constitucional y por lo tanto resuelve desestimar la acción de inconstitucionalidad. Esto es lo que se conoce como politización de la justicia.

También existió un intento de reforma integral del libro cuatro del código judicial, puesto que se ha considerado que esta norma, del año 1956, necesita ser modernizada y adaptada a las nuevas realidades constitucionales del país. Este intento de reforma se materializó en la redacción de un anteproyecto de ley de código procesal constitucional que fue el resultado del trabajo de una Comisión Codificadora que fue designada mediante el Decreto Ejecutivo 378 de 24 de agosto de 2016 del Ministerio de la Presidencia publicado en la Gaceta Oficial No. 28103-B de 25 de agosto de 2016). Esta iniciativa no llegó a convertirse en ley de la República.

En este anteproyecto de Código Procesal Constitucional se tuvo la intención de agilizar los tiempos desde el momento de la presentación de la acción de inconstitucionalidad hasta el momento de la ejecución de la sentencia, así como las sanciones que debía aplicar la CSJ en caso de incumplimiento de la decisión judicial por parte del funcionario encargado.

1.3. ¿Existe una demanda o clamor social por reformar la justicia constitucional del país?

Como se observa si han existido intentos por mejorar la regulación jurídica legal y constitucional de la justicia constitucional en nuestro país, pero tales intentos no han prosperado. Por lo cual entonces cabe preguntarse si ¿la ciudadanía está interesada en exigir de forma inmediata un cambio constitucional o legal a la justicia constitucional del país para adaptarse a las nuevas tendencias en la materia? o por el contrario si ¿el interés de reformar la justicia constitucional del país solo es una preocupación de cierto grupo de juristas, intelectuales o grupo de activistas y no de la ciudadanía en general?

La respuesta parece ser que la ciudadanía en general no se encuentra interesada en un cambio constitucional y mucho menos en una reforma al sistema de justicia constitucional. Esto se puede sustentar en los siguientes hechos:

1. En el año 2012 no existieron protestas ciudadanas que demandaran que el Órgano Ejecutivo enviara a la AN para que se le diera curso al debate del anteproyecto de acto constitucional redactado por la comisión especial de consulta de las reformas a la constitución política.
2. El 23 de diciembre de 2019, producto de las protestas sociales que rechazaron las reformas constitucionales, el Órgano Ejecutivo firmó un Memorando de entendimiento (MOU) con el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD Panamá, 2020) en el cual se comprometía a desarrollar un proceso de diálogo nacional que debía concluir con la presentación de una propuesta de reformas constitucionales, que iba a tener una duración inicial de tres años.

Como es de conocimiento popular dicho proceso de diálogo nunca inició y no existió por parte de la ciudadanía ningún tipo de movimiento, exigencia ni interés para que se le diera curso al contenido del MOU.

3. En el país han existido al menos cuatro iniciativas promovidas por grupos de ciudadanos que intentaron convocar una Asamblea Constituyente Paralela y todas han fracasado en su intento de recolectar la cantidad de firmas de apoyo necesarias para iniciar el proceso constituyente. Estos intentos se encuentran registrados en los boletines del Tribunal Electoral No. 3223 de 8 de marzo de 2012,

No. 3336 de 4 de enero de 2013, No. 3931 de 7 de junio de 2016, No. 4599 de 2 de septiembre de 2019 y 4990-C del 14 de febrero de 2022. En parte, el fracaso se puede deber a que se necesita una cantidad, por mandato constitucional, excesiva de firmas ya que se requiere un quinto del padrón electoral.

4. Por último me referiré a los resultados de la encuesta de opinión sobre “las reformas constitucionales” del año 2019, realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). Antes de realizar el análisis de los resultados de la encuesta, es importante recordar que en ese momento, en la AN se encontraba en debate un proyecto de acto constitucional y éstos habían introducido unos artículos controversiales (cabe mencionar que la confianza en el órgano legislativo es bajísima según otras encuestas del CIEPS), por lo cual la población inició una serie de protestas en contra de las reformas constitucionales, no fue una protesta para proponer un cambio constitucional y mucho menos la intención de la protesta era modificar el sistema de justicia constitucional.

En medio de este escenario los resultados de la encuesta fueron los siguientes: a) el 88% de las personas consideraba que se debía hacer un cambio constitucional, b) el 55% de los encuestados consideraba que “el pueblo” debía liderar los cambios constitucionales, c) casi el 43% de los encuestados consideró que el principal problema que la constitución debía resolver es el tema de la pobreza, d) el 68% consideraba que reformar la constitución iba a mejorar el país.

Estos resultados los puedo analizar de la siguiente forma: en primer lugar, no existía una idea de cambio constitucional en la ciudadanía,

lo que existía era una idea de cambio o de mejoramiento social. Pero no un plan estructurado para lograr tal fin, en ese momento, como el tema objeto de discusión nacional era el proyecto de acto constitucional, se aprovechó para decir que la constitución podría mejorar la situación de pobreza en el país. Prueba de ello es que luego que se archivó el proyecto de acto constitucional, las protestas pararon y no se exigió un cambio constitucional que garantizará la reducción de la pobreza y mucho menos una reforma al sistema de justicia constitucional. Además, es muy difícil que cambiando la letra de la constitución se reduzca la pobreza de un país.

2. La falta de independencia financiera compromete la efectividad de la justicia constitucional

La Constitución en su artículo 214 establece que el presupuesto del OJ debe incluirse en el presupuesto de la nación sin modificaciones por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y además establece un monto mínimo.

La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos de presupuesto. Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

La Constitución les otorga únicamente al OJ y al Ministerio Público la facultad de incluir en el presupuesto general del estado sus proyectos de presupuesto sin poder ser alterados por el Órgano Ejecutivo al momento de presentar a la AN el proyecto de presupuesto, es decir, el Ejecutivo si puede decidir cuánto dinero destina a las demás entidades del Estado; pero no así con el OJ ya que la finalidad constitucional es garantizar su independencia y correcto funcionamiento. Ya que la falta de recursos necesarios en el sector justicia en beneficio de los demás poderes significaría una ruptura en el sistema democrático y en la teoría de la separación de los poderes.

Pero, a lo largo de los últimos años, no se ha respetado lo estipulado en el artículo 214. Un ejemplo de esta afirmación es el caso de la Ley 176 de 13 de noviembre de 2020, Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021”, publicada en Gaceta Oficial N°29153-B de 13 de noviembre de 2020.

Los artículos 7, 8, 28, 29, 30 y 31 de dicha ley fueron declarado inconstitucionales mediante la sentencia del pleno de la CSJ de 23 de diciembre de 2021 publicada en la Gaceta Oficial 29487-A ya que el monto del presupuesto que fue presentado por el OJ fue reducido o recortado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el proyecto de ley del presupuesto que se presentó ante la AN.

Esta situación se debe en gran medida al exagerado presidencialismo que existe en Panamá donde el Órgano Ejecutivo elabora el proyecto de ley de presupuesto y les asigna a todas las instituciones del Estado un monto de dinero con el cual dispondrán cada año.

Lo anterior demuestra que, por años, el Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo no han tomado en cuenta las necesidades reales del sector justicia y, por tanto, las de la sociedad a la cual sus componentes sirven, desconociendo que, aquel es uno de los pilares del Estado, al cual la Constitución le encomienda funciones en exceso delicadas.

Por ejemplo, en el mes de octubre de 2021 Panamá tenía por cada 100.000 habitantes un promedio de 11.8 jueces. El estándar internacional, determinado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), es de 65 jueces por cada 100.000 habitantes y la media europea es de 17.7 jueces por cada 100.000 habitantes, lo que deja al país lejos de ese promedio, en comparaciones con los países de la región, que, de acuerdo a datos estadísticos, el vecino país de Costa Rica, que cuenta con una población similar a la de Panamá, tenía hasta el año 2009 un promedio de 21.85 jueces por 100.000 habitantes, es decir, casi dos veces mayor al nuestro (Órgano Judicial de Panamá, 2021) (OECD, 2018). Lo que refuerza la tesis de que el OJ debe contar con el presupuesto necesario para cumplir con sus funciones sin recortes realizados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Además, uno de los grandes problemas del sistema judicial panameño, según consta en el plan estratégico institucional 2020-2030 del OJ es la congestión judicial debido a la falta de presupuesto para contratar más personal y crear nuevos juzgados.

Lo positivo es ya existe un precedente judicial en el cual se le explica al Órgano Ejecutivo que no puede realizar recortes al presupuesto que presente el OJ. Y para la elaboración del presupuesto del 2023 no se le realizaron recortes al OJ.

Por otro lado, la norma constitucional que establece un presupuesto mínimo del 2% de los ingresos corrientes del gobierno central que debe ser asignado entre el OJ y el Ministerio Público debe ser modificada ya que ese monto es irrisorio para las necesidades del sector justicia y además en la práctica (leyes de presupuesto) se le asigna, en los últimos años, un monto muy superior al mínimo.

En esta sentencia se muestra independencia del judicial con respecto de los órganos ejecutivo y legislativo.

3. Legitimidad, confianza, accesibilidad y fiscalización de la administración de justicia constitucional frente a opiniones de la ciudadanía

En este apartado, tal como se mencionó en la introducción, se estudiarán los factores externos a la Constitución, para, de esta manera se pueda evaluar de forma correcta el rendimiento constitucional en lo concerniente a la efectividad práctica de la justicia constitucional objetiva. No basta con el análisis meramente jurídico de la Constitución para comprobar si realmente el diseño constitucional es efectivo y cumple con su función. Para ello es necesario determinar el grado de confianza en el sistema de justicia, su legitimidad, el acceso a la justicia y los mecanismos de fiscalización que existen sobre el mismo, todo ello será estudiando desde la base de estudios e informes internacionales.

3.1. Legitimidad y confianza

Al ser la CSJ la máxima corporación de justicia en Panamá y el lugar donde se dirimen las controversias civiles y penales, pero además es la

misma CSJ (y los mismos jueces) el encargado de resolver los temas constitucionales; podemos utilizar los siguientes índices como indicadores del estado de la corrupción en el tribunal constitucional:

1. Índice de Estado de derecho del 2023 elaborado por el World Justice Project. Este índice, en su factor “ausencia de corrupción” tiene como resultado para Panamá una puntuación de 0.46/1.00. lo que nos ubica por debajo de la media regional de América Latina y el Caribe. En este factor se mide si los funcionarios del poder judicial no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados.
2. Índice de capacidad para combatir la corrupción del 2023 elaborado por Americas Society/Council of the Americas mide tres categorías, entre la que interesa, podemos apreciar que, en la categoría de capacidad legal, la variable de “independencia y eficiencia judicial” Panamá obtiene una puntuación de 4.54/10 donde 10 es el mejor puntaje posible ubicándose en la posición 8 de 15 países evaluados en la región.
3. Barómetro de las Américas de 2021 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de Vanderbilt University, realizó la siguiente pregunta a los ciudadanos de diferentes países de América Latina: ¿Están de acuerdo con la idea de que la Corte Suprema o Tribunal Constitucional tuviera menos poder para decidir en temas polémicos? Y en sus resultados encontraron que el apoyo a los tribunales constitucionales o supremos es más alto en Argentina, Panamá y Nicaragua, donde solo alrededor de un tercio del público apoya la reducción del poder judicial. Pero por otro lado este mismo informe, en el año 2023 reflejó que sólo el 26% de los panameños confía en la CSJ,

el resto considera que la CSJ opera de forma injusta y no realiza su trabajo como contra peso al poder de los otros Órganos del Estado.

4. El informe del 2021 de la Corporación Latinobarómetro, indica que, en Panamá, la confianza en el gobierno (Órgano Ejecutivo) y en el poder judicial se ubica en un 23%, pero la confianza en la AN únicamente alcanza un 15%, encontrándose Panamá, siempre por debajo de la media regional que se sitúa en 27%, 25% y 20% respectivamente.

De estos cuatro informes puedo concluir que el sistema de justicia panameño se encuentra altamente desprestigiado y por lo tanto la ciudadanía no confía en la justicia panameña, lo que incluye sin duda alguna a la justicia constitucional, ya que los mismos jueces de las salas civil, penal y contencioso administrativo son los mismos jueces constitucionales en la CSJ. Aun así, la ciudadanía panameña no desea recortarles poder a los jueces constitucionales panameños no porque confíe en ellos, sino que confía aún menos en la AN.

3.2. Acceso a la justicia constitucional

Si, en Panamá cualquier ciudadano tiene acceso a la justicia de forma gratuita tal y como se establece en el artículo 201 de la Constitución política. Si bien la justicia es gratuita (no hay que pagar al Órgano Judicial), lo cierto es que la persona que considere que una norma vulnera la Constitución, no puede presentar sus argumentos mediante un escrito sencillo alegando las posibles violaciones. Esto quiere decir que el acceso a la justicia constitucional objetiva en Panamá no es absoluto ya que se necesita contratar a un abogado para interponer una acción de inconstitucionalidad. Esto representa una limitante al acceso a este tipo

de recursos de defensa de la Constitución ya que los honorarios de los abogados no son accesibles a la mayoría de la población.

Pero uno de los mayores problemas que enfrenta la justicia constitucional es la mora judicial (La Prensa, 2022) tal y como lo ha aceptado el propio OJ en el informe de gestión del primer semestre del 2022 y en su plan estratégico institucional 2020-2030, donde se aseguraba que los jueces tenían una carga laboral muy alta. Pero a pesar de esto en los últimos años se ha notado una celeridad en cuanto a la resolución de casos.

A pesar de estos avances, en cuanto a la mora judicial, hay que sumar un problema en la justicia constitucional y es la falta de interés en la resolución de temas controversiales, lo que ha dado lugar a el fenómeno de la denegación de la justicia como por ejemplo en el caso de dos expedientes uno del año 2016 y otro del 2017 en los cuales los activadores constitucionales pretenden que el pleno de CSJ declare la inconstitucionalidad de la prohibición de contraer matrimonio a parejas del mismo sexo contenida en el artículo 26 del Código de la Familia y contra el artículo 35 del Código de Derecho Internacional Privado; este caso fue resuelto en el año 2023.

Puedo argumentar que debido a la mora judicial, o a la falta de interés en fallar, se produce el fenómeno de la denegación de la justicia, ya que el artículo 25 sobre Protección Judicial de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Panamá Mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, establece que:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales

competentes, 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.

Además, según indica Pérez Jaramillo (2021), en el Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, de la corte interamericana de derechos humanos (CIDH) sentencia de 3 de marzo de 2011. Serie C No. 222 se estableció lo siguiente:

La denegación al acceso a la justicia tiene una relación con la efectividad de los recursos, ya que no es posible afirmar que un recurso existente dentro del ordenamiento jurídico de un Estado, mediante el cual no se resuelve el litigio planteado por una demora injustificada en el procedimiento, pueda ser considerado como un recurso efectivo.

3.3 Fiscalización ciudadana

La cultura de fiscalización ciudadana para con los entes gubernamentales panameños se encuentran enfocados principalmente en el ente más visible de todos, la AN (paradójicamente, este es el Órgano del Estado que maneja el menor presupuesto de los tres órganos del Estado, no alcanzando ni el 1% del mismo). Esto se refleja en el siguiente ejemplo: la organización panameña sin fines de lucro llamada Espacio Cívico que tiene como objetivo desarrollar herramientas digitales para facilitar el acceso a la información sobre la gestión pública, promover la transparencia y la rendición de cuentas y propiciar espacios de diálogo sobre temas de interés ciudadano, tiene un proyecto de un observatorio/

boletín sobre las actuaciones de cada uno de los diputados del país (Espacio Cívico, s.f.), pero no así de los Magistrados de la CSJ o de los Ministros de Estado. Por otro lado, la Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana (capítulo panameño de Transparencia Internacional) tienen un proyecto llamado “Ojo al puesto” que tiene como objetivo monitorear y analizar el funcionamiento de los sistemas judiciales en Panamá. Es una plataforma en línea que recopila información relevante sobre el desempeño de los tribunales y brinda análisis y datos para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito judicial (Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana, 2023). Pero el proyecto no ha tenido un impacto real ni ha sido efectivo en cuanto a la fiscalización del Órgano Judicial.

Al respecto dice Sandra Elena (2015):

El Poder Judicial es una de las instituciones públicas menos sometidas al escrutinio público; no existen estrategias sistemáticas de rendición de cuentas para los jueces y funcionarios judiciales, tampoco una reflexión comprensiva sobre la calidad del servicio de justicia.

Históricamente, la Justicia fue el poder más conservador, formalizado y jerárquico del sistema republicano. Este modo de operar se vio reforzado por múltiples mecanismos simbólicos cuyo fin era consagrar a la Justicia como un espacio de resolución de conflictos por completo ajeno al accionar cotidiano de la vida de las personas. Esa ajenidad era lo que podía asegurar la aceptabilidad de sus decisiones finales, que siempre aparecían impuestas desde la imparcialidad y el cumplimiento estricto de normas de fondo y de forma.

En la actualidad, las crisis institucionales atraparon también a los Poderes Judiciales y los dejaron marcados por la desconfianza generalizada de la sociedad; desconfianza incrementada por la incomprensión de las lógicas jurídicas. A ello abonó el creciente y descontrolado flujo de información habilitado por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que transformó a toda la sociedad en un potencial productor de información (p.3)

Dejando de un lado la falta de fiscalización eficaz de la ciudadanía para con el OJ; el poder judicial panameño no cuenta con mecanismos activos de apertura al público o de participación ciudadana, como si lo tienen tanto el Órgano Legislativo, mediante su oficina de participación ciudadana donde cualquier ciudadano puede proponer iniciativas legislativas o asistir libremente a los debates. O como el Órgano Ejecutivo se encuentra en constante creación de mesas de trabajo/diálogo o se realizan consultas con la ciudadanía para determinar el destino de proyectos de inversión o para solucionar problemas específicos a nivel nacional, regional o comunitario.

Si bien la CSJ emitió el Acuerdo 1238 de 27 de noviembre de 2009, en la cual se creaba la oficina de coordinación de la participación ciudadana y relaciones interinstitucionales (COPACRI) cuya función general es atender y canalizar las observaciones, ideas, sugerencias, propuestas, aportes, peticiones y quejas que presenten, con relación al sistema de administración de justicia, el Estado y sus Órganos e instituciones, las entidades privadas, los usuarios del sistema, los gremios, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general. Esta oficina, está creada mediante el acuerdo mencionado, pero en la práctica solo funcionó por un periodo breve de tiempo y no dio los resultados esperados, ya que no emitió comunicaciones públicas, ni tuvo un rol activo al punto

que muy pocos ciudadanos se enteraron de su existencia y por lo tanto dudan de su efectividad.

Lo más preocupante de esta situación es que la oficina de participación ciudadana de la CSJ, dejó de operar debido a falta de presupuesto asignado. Según el plan estratégico institucional del Órgano Judicial 2020-2030 elaborado en noviembre de 2020 (Órgano Judicial de Panamá, s.f.), se acepta que hace falta mejorar la imagen institucional, debido a la baja percepción de confianza en la ciudadanía y usuarios; de igual forma queda plasmado que mientras los recursos presupuestarios no permitan reactivar la oficina de participación ciudadana es muy complicado mejorar la imagen institucional.

En conclusión, el ciudadano panameño no exige rendición de cuentas, fiscalización o transparencia de parte de la CSJ como si lo hace con los otros dos órganos del Estado.

IV. Conclusiones

- La efectividad de las sentencias de inconstitucionalidad es positiva, ya que en la mayoría de los casos se acatan; pero en algunas ocasiones no llegan a tener un cumplimiento inmediato o se cumplen de forma imperfecta, esto debido a una falta de acción por parte de la CSJ al no fiscalizar el cumplimiento de sus mandatos.
- La percepción ciudadana sobre la presencia de corrupción en el sistema de justicia panameño es muy alta y de igual forma la falta de confianza en el Órgano Judicial (que es el ente encargado de garantizar la defensa de la Constitución) es preocupante.

- La población panameña no está demandando un cambio legislativo o constitucional que modifique la regulación de la justicia constitucional en el país.
- La falta de recursos financieros apropiados o necesarios destinados al Órgano Judicial debilita la justicia constitucional, frente a los otros Órganos del Estado, principalmente ante el Órgano Ejecutivo. Aunque en los últimos ejercicios fiscales, se le han destinado al judicial los recursos que ha exigido, esperemos que esta tendencia se consolide.
- Los jueces constitucionales panameños están interpretando la Constitución de forma axiológica, al considerar los valores y principios constitucionales en sus decisiones judiciales.
- Considero que no es adecuado negar que se pueda ejercer una acción de inconstitucionalidad contra los laudos arbitrales, ya que estas decisiones merecen una revisión sobre su constitucionalidad.
- Es necesario una reforma constitucional donde se cree un tribunal constitucional separado de la CSJ. Esta reforma debe ser impulsada por técnicos ya que esta propuesta específica no surgirá de la ciudadanía. La ciudadanía en general quiere que la justicia mejore, pero sin propuestas en concreto.
- El principio de prudencia es factor determinante al momento de emitir sentencias de constitucionalidad en Panamá. De igual forma los vacíos legales pueden ser resueltos mediante el llamado “activismo judicial” cuando no exista voluntad o cuando haya inactividad de los legisladores.

V. Recomendaciones

Para remediar algunos de los desafíos de la justicia constitucional panameña que fueron desarrollados a lo largo del presente artículo, puedo enumerar y presentar cuatro recomendaciones o propuestas de mejora que versan sobre los siguientes tópicos: reforma constitucional, reforma legal, mayor transparencia e interés ciudadano.

1. Se hace necesario que nuestra Constitución Política tenga una reforma para la creación de un Tribunal Constitucional que garantice la especialización e independencia de la justicia constitucional en el país. Desde hace tres décadas han existido propuestas de reforma constitucional en esta línea y además Panamá debe actualizarse en las tendencias constitucionales actuales y no quedarse atrasado en este tipo de avances jurídicos.
2. Es imperante elaborar un código procesal constitucional o reformar el libro cuatro del código judicial que profundice en el desarrollo constitucional de la figura de la acción de inconstitucional. Con la finalidad de dejar establecido las consecuencias reales y específicas del no cumplimiento de una sentencia de inconstitucionalidad, ya que actualmente el desacato de una sentencia constitucional sigue la misma regulación que el desacato de una sentencia civil, siendo los efectos de ambas muy diferentes.
3. La CSJ debe asignar los recursos presupuestarios necesarios para el funcionamiento de la Oficina de Coordinación de la Participación Ciudadana y Relaciones Interinstitucionales (COPACRI), pero además debe fortalecerse las funciones de este departamento, con

la finalidad de rendir cuentas, asegurar la transparencia mediante el formato de datos abiertos y garantizar el acceso ciudadano a la justicia. Ya que es fundamental mejorar la percepción ciudadana sobre la gestión de este órgano del Estado.

4. La ciudadanía debe mostrar mayor exigencia de rendición de cuentas con este órgano del Estado, ya que no existe una fiscalización tan activa, como si sucede con el Órgano Legislativo y con el Órgano Ejecutivo. Ya que es de conocimiento popular que las protestas que se realizan ante la CSJ son esporádicas, cortas y con una capacidad de convocatoria pequeña; en comparación con las protestas constantes, numerosas y fervientes que se producen habitualmente en los predios de la Asamblea Nacional. Solo de esta manera, mediante presión ciudadana se podrá mejorar la administración de justicia en el país.
5. Debe modificarse la Constitución para obligar a que exista una revisión de constitucionalidad previa a la ratificación de los tratados internacionales.

Referencias

Libros, informes y artículos de revistas

Aalbers, G. y Winter, B. (2023) Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción, Americas Society/Council of the Americas.

Araúz, H. (2003) Panorama de la justicia constitucional panameña, Universal books.

- Barrios, B. (2019) Derecho procesal constitucional, editorial Barrios y Barrios, séptima edición.
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (2019) Encuesta de opinión sobre “Las reformas constitucionales”
- Corporación Latinobarómetro (2021) Informe del 2021.
- Cotrina, M. (2018) El neoconstitucionalismo o constitucionalismo contemporáneo como teoría jurídica y el nuevo papel de los jueces, *Ius Vocatio Revista de Investigación de la Corte Superior de Justicia de Huánuco*, No.1, pp.47-53.
- De León, H. (2021) La ratio decidendi de la sentencia constitucional, *Revista Ratio Legis*, año 1, No. 1., pp.91-112.
- Díaz Revorio, F. (2016) Interpretación de la Constitución y juez constitucional, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, no. 37.pp. 9-31.
- Elena, S. (2015) Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú, Proyecto ILDA-Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos.
- Giannareas, J. y Rodríguez, S. (2017) Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en México y la Constitución de 1917: Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional, pp.127-216

- González, R. (2009) Curso de derecho procesal constitucional, Cultural Portobelo.
- Jaime, M. (2016) La constitucionalización del arbitraje en Panamá: ¿Paradigma o paradoja? Estudio desde la perspectiva del derecho panameño y latinoamericano. *Revista panameña de política*. No.21, pp.49-81.
- Mejía, J. (2019) El control de constitucionalidad en Panamá, *Revista de la Sala Constitucional*, No.1., pp.81-111.
- Molino Mola, E. (1998) La jurisdicción constitucional en Panamá: en un estudio de derecho comparado, Biblioteca jurídica Dike.
- Noam, L.; Rodríguez, M. y Zechmeister, E. (Eds.) (2021). Barómetro de las Américas: El pulso de la democracia. LAPOP.
- Noam, L.; Rodríguez, M.; Wilson y Zechmeister, E. (Eds.) (2023). Barómetro de las Américas: El pulso de la democracia. LAPOP.
- Pérez Jaramillo, R. (2021) Criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el derecho a la protección judicial y a la tutela judicial efectiva, Procuraduría de la administración.
- Pérez de los Cobos, F. (2016) El papel de los tribunales constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles: una perspectiva de derecho comparado. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.
- Pulido Quecedo, M. (2018) Artículo 95, Comentarios a la Constitución española, directores Miguel Rodríguez–Piñero y Bravo Ferrer y María

Emilia Casas Baamonde, editorial: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Tomo I. pp. 338-354.

Ramírez, G. (2017) Preámbulo, principios y valores, en Correa, M.; Osuna, N.; Ramírez, G. (Eds.) Lecciones de derecho constitucional, Tomo I, editorial Universidad Externado de Colombia, p. 25-115.

Roa, J. (2018) La justicia constitucional en América Latina, en Correa, M.; Osuna, N.; Ramírez, G. (Eds.) Lecciones de derecho constitucional, Tomo II, Editorial Universidad Externado de Colombia. p. 451-485.

Sánchez, S. (2007) Apuntes sobre la Historia de la Guarda de la Constitucionalidad en Panamá, *Revista Debate*, No.12, pp.31-34

Sánchez, S. (2021) Constitución y Democracia: Apuntes sobre control dialógico de constitucionalidad de las leyes, en libro la democracia en el momento actual, Tribunal Electoral, pp. 413-459.

Sánchez, S. (2022) La Sentencia de Inconstitucionalidad y sus Efectos: Tres casos sobre decisiones del Tribunal Electoral, *Revista Ratio Legis*, año 2, No.3, pp.83-115.

The World Justice Project (2023) Rule of Law Index.

Trovão, P. (2015). Tribunal Constitucional: ¿un legislador negativo o positivo?, *Revista De Derecho De La UNED*, No.16, pp.713-740.

Sentencias judiciales

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 23 de diciembre de 2021 publicada en la Gaceta Oficial 29487-A.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de diciembre de 2017, publicado en Gaceta Oficial No. 29439.

- Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 25 de enero de 2011, publicada en la Gaceta Oficial No. 26821.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia del 28 de diciembre de 2015.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 30 de junio de 2008 publicada en Gaceta Oficial 26337-A.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de mayo de 2022 Gaceta Oficial No. 29567-A.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 12 de mayo de 2009, ubicada en el Registro Judicial del Órgano Judicial del mes de mayo de 2009, p. 112-118.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá de 27 de noviembre de 2023. Gaceta Oficial No. 29922.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 3 de agosto de 1990.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 11 de agosto de 2014, publicada en Gaceta Oficial No. 27633-A.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 9 de febrero de 2017, publicada en Gaceta Oficial 28567.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia Pleno de 1 de febrero de 2013.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 12 de abril de 2023, publicada en Gaceta Oficial 29 (Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana, 2023)875-A.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de abril de 1983.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 7 de febrero de 2011

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 29 de agosto de 2014, publicada en Gaceta Oficial 27844-B.

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 3 de febrero de 2017.

Sitios Web

Órgano Judicial de Panamá. (16 de noviembre de 2023). *Órgano Judicial*.
Obtenido de <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/mensaje-del-secretario-general-de-la-corte-suprema-de-justicia-encargado-1>

Ministerio de la Presidencia de Panamá. (14 de junio de 2023). *Ministerio de la Presidencia*. Obtenido de <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Consejo-de-Gabinete-aprueba-nuevo-contrato-del-Estado-con-Minera-Panama->

Ministerio de la Presidencia de Panamá. (28 de Noviembre de 2023). *Ministerio de la Presidencia*. Obtenido de <https://www.presidencia.gob.pa/Notas-de-prensa/Presidente-Cortizo-Cohen-tan-pronto-se-reciba-comunicacion-formal-del-fallo-iniciara-transicion-para-cierre-de-mina>

BBC news . (1 de Noviembre de 2023). *BBC news mundo*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/articles/cl7x74vp7vro>

Órgano Judicial de Panamá. (20 de Julio de 2012). *Órgano Judicial*. Obtenido de <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/presidente-y-vicepresidente-de-la-csj-presentan-proyecto-de-ley>

PNUD Panamá. (20 de Enero de 2020). *PNUD Panamá*. Obtenido de <https://www.undp.org/es/panama/publications/memorando-de-entendimiento-entre-el-ministerio-de-la-presidencia-y-el-pnud-di%C3%A1logo-del-pueblo-paname%C3%B1o-para-la-reforma-de-la>

Órgano Judicial de Panamá. (19 de Octubre de 2021). *Órgano Judicial*. Obtenido de <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/se-crean-14-posiciones-para-jueces-de-distintas-jurisdicciones>

OEDC. (3 de Julio de 2018). *OEDC iLibrary*. Obtenido de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264301924-10-es/index.html?itemId=/content/component/9789264301924-10-es>

La Prensa. (2 de Octubre de 2022). *La Prensa*. Obtenido de <https://www.prensa.com/judiciales/panama-tiene-un-acentuado-deficit-de-jueces/>

Espacio Cívico. (s.f.). *Espacio Cívico*. Obtenido de <https://espaciocivico.org/>

Órgano Judicial de Panamá. (s.f.). *Órgano Judicial*. Obtenido de <https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2021/04/407/plan-estrategico-institucional.pdf>

Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana. (2023). *Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana*. Obtenido de Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana: <https://www.libertadciudadana.org/proyecto/ojoalpuesto/>