

# La primacía del derecho substantivo sobre el derecho procesal

# *The supremacy of substantive law over procedural law*

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.130>

**Julio César Pérez-Martínez\***

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

**Resumen:** La presente publicación revisará los orígenes constitucionales de la primacía del derecho substantivo en Panamá. La inclusión de una disposición de este tipo tuvo como justificación intentar remediar un problema en el funcionamiento de la administración de justicia: en el proceso judicial panameño parece más importante cumplir con los rituales jurídicos que la búsqueda de la verdad. Esto es el reflejo de la cultura jurídica panameña. A lo largo de la historia este precepto constitucional parece no haber sido regulado en debida forma en el desarrollo legislativo, ni ser utilizado en la práctica por los jueces. Este artículo realiza un recuento sobre la regulación constitucional, legal y la jurisprudencia para comprender cuál es el estado de la aplicación del principio constitucional contenido el artículo 215 que establece que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial.

**Palabras clave:** Abuso del derecho, derecho constitucional, derecho procesal, derecho substantivo, principios constitucionales.

**Abstract:** This publication will focus on the constitutional origins of the primacy of substantive law in Panama. The inclusion of such a provision was justified as an attempt to remedy a problem in the functioning of the administration of justice: in the Panamanian judicial process, following legal rituals seems more important than the pursuit of truth. This reflects the Panamanian legal culture. Throughout history, this constitutional precept appears not to have been properly regulated in legislative development nor applied in judicial practice. This article provides an overview of constitutional and legal regulations, as well as case law, to understand the current state of the application of the constitutional principle contained in Article 215, which establishes that the purpose of the judicial process is the recognition of the rights enshrined in substantive law.

**Keywords:** Abuse of process, constitutional law, constitutional principles, procedural law, substantive law.

\* Doctorando en el programa de Estado de derecho y gobernanza global de la Universidad de Salamanca, máster en Derecho Privado por la Universidad Complutense de Madrid, especialización en Derecho Tributario en la Universidad Externado de Colombia, especialista en derecho constitucional Universidad de Salamanca, 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 de la diputada Janine Prado.

## **I. Orígenes del principio de la primacía del derecho substantivo en el constitucionalismo panameño**

**E**l principio constitucional de la primacía del derecho substantivo sobre el derecho procesal, en nuestro país, nace con la reforma constitucional de 1983. Para entender cuál fue la razón o la motivación de incluir una materia como esta en nuestro derecho constitucional (ya que este tema estuvo ausente en todas las constituciones anteriores que rigieron desde la existencia de la República de Panamá) es necesario recurrir a las actas de la comisión revisora de la Constitución política, específicamente a las actas: N.º 18, 19 y 23, con fechas del 5, 6 y 15 de enero de 1983, respectivamente.

Cabe destacar que esta comisión revisora no estaba funcionando como una asamblea constituyente ya que sus miembros no fueron escogidos mediante voto popular con la finalidad de reformar la Constitución. Sino que fue mediante una autorización dada por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en sesión del día 28 de octubre de 1982, que se autorizó al Órgano Ejecutivo para proceder a la revisión de la Constitución de 1972. En cumplimiento de tal mandato, el Órgano Ejecutivo expide la resolución de gabinete N.º148 de 19 de noviembre de 1982 que creaba una comisión revisora de la Constitución, mediante la cual se designaba como miembros de la misma a renombrados juristas como Carlos Bolívar Pedreschi, Humberto Ricord, Jorge Fábrega, Guillermo Endara, Campo Elías Muñoz, Oydén Ortega, Mario Galindo, entre otros. Además, la comisión revisora contaba con un representante de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y con representantes de los partidos políticos constituidos en aquella época.

El trabajo que entregó la comisión revisora al Órgano Ejecutivo fue bueno y por ello se decidió someter las propuestas entregadas a referéndum popular (obviando así la cláusula de reforma de la Constitución) con la finalidad de que fuera el pueblo quien de forma directa manifestará su aprobación al mismo. Este método de reformar la Constitución fue declarado constitucional por el pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 21 de abril de 1983, basándose en el artículo 2 de la Constitución, al establecer que el poder reside en el pueblo, al ser éste la fuente del poder público.

Una vez recordado esto y teniéndolo presente, puedo regresar al contenido de las actas de la comisión revisora a las que hice referencia anteriormente.

Se propuso la inclusión del artículo 197 a la Constitución que dijera lo siguiente: "La ley procesal procurará la simplificación de los trámites, la economía procesal y la ausencia de formalismos".

Sobre esta propuesta se produjeron largas discusiones sobre la conveniencia o no del mismo. Sobre aquellos debates puedo resumir los siguientes argumentos:

Argumentos en contra:

- Proliferarían muchos recursos de inconstitucionalidad contra leyes procesales por no procurar la simplificación de trámites. Tanto acciones de inconstitucionalidad como de advertencia de constitucionalidad.

Argumentos a favor:

- No sería un invento panameño, ya que en otras jurisdicciones sus constituciones contemplan este tipo de normas.
- No sería un problema nuevo la proliferación de recursos de inconstitucionalidad contra leyes procesales, ya que actualmente (en 1983), se aceptaba que los abogados utilizaban la consulta de constitucionalidad indiscriminadamente. Se alegaba en esta línea que para remediar esto sencillamente no debían aceptarse consultas de constitucionalidad sobre temas ya resueltos mediante sentencias de la Corte Suprema de Justicia (cosa juzgada).

De igual forma se propuso la inclusión del artículo 197-A que decía lo siguiente: “El juez, al proferir sus decisiones, debe tener en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial, y con ese criterio deben aplicarse e interpretarse las disposiciones legales”.

Los impulsores de esta propuesta fueron el Dr. Fábrega y el comisionado Alemán, apoyadas en gran medida por el Dr. Pedreschi. Cabe destacar que este artículo fue debatido ampliamente en la subcomisión III “Órgano Judicial y Ministerio Público”, en la cual se dispuso que la administración de justicia debía estar regida por el principio básico de que jamás debe ser posible sacrificar lo sustancial en un proceso, anteponiéndolo a problemas de carácter formal. También reconocían los comisionados que una norma de este tipo ya se encontraba vigente en el Código de Trabajo y que la consideraban viable en esta jurisdicción ya que lo que se perseguía era la garantía del reconocimiento de los derechos de los trabajadores.

Algunos comisionados reconocieron que en Panamá existe una tradición jurídica del formalismo y que por esa razón no era conveniente incluir una disposición de este tipo en la Constitución. De igual manera, se refirieron a que sabían que en el nuevo Código Judicial que se aprobase (en ese momento había un en proyecto de Código Judicial y que se expidió en 1984) no iba a cambiar sus principios básicos de ser excesivamente formalista. Es decir, algunos comisionados pensaban que en Panamá no se podía dar un cambio tan necesario por la propia cultura jurídica panameña y por la resistencia de los abogados (incluido algunos de ellos) a que el sistema mejorara.

Esta argumentación con el tiempo careció de sentido ya que en el Código Judicial de 1984, como se verá más adelante, se reconoció la primacía del derecho sustantivo. Además, en el año 2008, el sistema judicial procesal penal panameño cambió completamente para darle un enfoque garantista y no inquisitivo al mismo. Con lo cual se comprobó que en Panamá sí es posible ajustar radicalmente la legislación cuando se tiene voluntad.

Otro argumento en contra de este artículo era la pregunta de cómo iba a actuar el juez al momento de tomar una decisión cuando se encontraba con una ley formalista y con un mandato constitucional antiformalista.

También se dijo que los tribunales no debían rehusar conocer asuntos que se le presenten en fondo con la excusa de que hay defectos de forma. Ya que la función de los tribunales es resolver las controversias y no dejarlas insatisfechas por razones secundarias. De lo contrario, no tendría sentido la administración de justicia, además de ser una irresponsabilidad.

De igual forma, otros comisionados reconocieron que el excesivo formalismo en Panamá afecta, en mayor medida, a las personas de escasos

recursos para quienes la justicia es inaccesible. En otras palabras, sí hubo un consenso que aceptaba que la justicia panameña era excesivamente formalista, y esto representaba un grave problema, especialmente para las clases sociales más bajas.

Finalmente, la propuesta del artículo 197 y 197-A fue debatida en una subcomisión y aprobada. Ya que los dos artículos propuestos guardan relación uno con otro, si bien el artículo 197 era un mandato al legislador, el artículo 197-A era un mandato a los jueces, en el cual debían entender que los procesos judiciales tienen como finalidad reconocer derechos y no impedirlos a causa de normas formales o secundarias. Es decir, es un principio que se traduce en un criterio de interpretación judicial.

El consenso fue el siguiente:

Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos;
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos designados en la Ley Substancial.

Es decir, prevalecieron los argumentos sobre la importancia de contar con un artículo que contuviera este tipo de mandatos, ya que lo que busca es corregir una grave falencia en el sistema judicial panameño. El excesivo formalismo lo único que consigue es la negación de la justicia y que lo secundario (los procedimientos) sean más importantes que la verdad y la reparación de un derecho legítimamente violado. Esta falla en

la administración de justicia se traduce en un debilitamiento del Estado de derecho y una falta de confianza ciudadana en que encontrarán reparo a sus problemas en el sistema judicial; así como la pérdida de confianza en que existirá certeza del castigo cuando alguien incumpla las reglas de convivencia social.

Este artículo constitucional (actual 215) no ha sido modificado y sigue vigente hasta la fecha.

## **II. Desarrollo legal de la primacía del derecho substantivo y su aplicación práctica**

En el Código Judicial de 1917 no existía una disposición que hiciera referencia a la primacía del derecho substantivo sobre el procesal.

Es con la expedición del Decreto de Gabinete 252 de 1971 que aprobó el Código de Trabajo, en el capítulo sobre los principios de las normas procesales del derecho del trabajo, es donde aparece por primera vez un desarrollo legal-procesal donde queda plasmado la primacía del derecho substantivo sobre el procesal:

Artículo 525. El juez, al proferir sus decisiones, debe tener en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial, y con este criterio se deben interpretar las disposiciones del presente Código.

Es decir, el Código de Trabajo (disposición aún vigente) establece un criterio de interpretación que los jueces deben cumplir. Y este criterio se basa en que en un proceso laboral no se puede sacrificar lo principal por

lo secundario, es decir, el derecho procesal no debe ser utilizado cuando entorpezca el derecho sustantivo. Es decir, en Panamá el principio de la primacía del derecho sustantivo nace en el seno de un derecho social como lo es el derecho laboral, donde por tradición siempre se ha tratado de que su tramitación sea lo más sencilla posible ya que las partes se encuentran en una situación de desigualdad de fuerzas, y el formalismo solo beneficiaría a los empleadores en detrimento del trabajador y de la verdad.

Pero no es sino hasta con la expedición del Código Judicial de 1984 (posterior a las reformas constitucionales que incluyeron el principio constitucional de la primacía del derecho sustantivo), que una ley civil contempló la prevalencia del derecho sustantivo por encima del procesal. Es decir, se estaba intentando ajustar (por lo menos en la ley, no en la práctica) el desarrollo procesal a los nuevos principios constitucionales aplicables a los litigios.

Tal Código Judicial, en su capítulo sobre “Principios del procedimiento civil” contenía la siguiente disposición:

Artículo 520. El juez, al proferir sus decisiones, debe tener en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial, y con este criterio se deben interpretar las disposiciones del presente Código. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas de este Código deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales y generales del Derecho Procesal, de manera que se observe el debido proceso, la igualdad procesal de las partes, la economía y la lealtad procesal.

Esta normativa se mantuvo en el tiempo (solamente varió el número de artículo pasando a ser el 469) hasta la derogación del libro segundo del Código Judicial.

La derogación del libro segundo del Código Judicial debido a la expedición de la ley 402 de 2023 que adopta el Código Procesal Civil no elimina tal disposición, sino que la mantiene y amplia su alcance. Tal como aparece en el capítulo de normas fundamentales:

Artículo 5. Interpretación de la norma procesal. En la interpretación de las normas procesales contenidas en este Código, el tribunal tendrá en cuenta que el fin del proceso es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial.

Las dudas que surjan en la interpretación de la norma procesal deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales y los principios generales del derecho procesal, garantizando en todo momento los derechos fundamentales, el debido proceso, el derecho de defensa y la igualdad de las partes, los cuales deberán considerarse prevalentes y no excluyentes de otros principios procesales reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. El tribunal evitará el ritualismo y las interpretaciones que superen la eficacia del derecho a los aspectos meramente formales.

El último párrafo de este artículo es claro y cambia las reglas de juego del proceso civil panameño ya que, es también, un mandato al juez sobre cómo deben aplicar las normas procesales, al colocarlas en segundo lugar y siempre por detrás del derecho substantivo. De igual forma, la ley le da una directiva al juzgador para que recurra al artículo 215 de la

Constitución y se aplique el fenómeno de la constitucionalización del proceso, en el sentido de que cuando encuentre una ley confrontada con la Constitución, aplique una interpretación basada en la Constitución. Este artículo es de alta relevancia ya que encamina la cultura procesal panameña hacia una cultura constitucional y no hacia una cultura de legalidad. Es decir, los jueces civiles panameños ya no pueden preferir una interpretación basada en la ley en lugar de una interpretación basada en la Constitución.

Pero también en el artículo 69 del nuevo Código Procesal Civil, se agrega un mandato nuevo que va destinado directamente al actuar de los jueces, al establecer:

Artículo 69. Relevancia del rol del juzgador. En el ejercicio de su competencia, el juez o magistrado debe tener en cuenta la importancia de la función que le ha sido encargada de administrar justicia en nombre de la República de Panamá y por autoridad de la ley para el reconocimiento de los derechos sustanciales de las personas que acuden al proceso en ejercicio del derecho de acción o petición, según sea el caso, para la correcta aplicación e interpretación de la ley y la salvaguarda del ordenamiento jurídico.

Este artículo es esperanzador ya que dicta que el ordenamiento jurídico solo podrá ser salvaguardado si en la administración de justicia el juez procura el reconocimiento de los derechos sustanciales de las personas que acuden al proceso, es decir, reconoce que se necesita recobrar la confianza perdida por los ciudadanos. Esto ya que es un sentir generalizado que los procesos niegan derechos legítimos por razones estrictamente formalistas.

Además, existe una sensación generalizada de que realmente acudir a un proceso judicial no importa quien tenga la razón, sino quien se ajuste más a los rituales procesales.

Algo que debo destacar es que el enorme valor de los principios constitucionales y legales sobre el proceso judicial radica en que son de obligatorio cumplimiento y se deben aplicar cuando el juzgador, la autoridad o la defensa de las partes tienen dudas al momento de interpretar las normas procesales (Araúz, 2018, p.60).

Otro artículo adicionado en la ley 402 de 2023 fue el siguiente:

Artículo 1. Principios y reglas comunes. El proceso civil se regirá por los principios y reglas comunes siguientes:

1. Constitucionalización del proceso. Las disposiciones del procedimiento civil se fundamentan en los principios, garantías y valores constitucionales, que sirven de guía en la configuración del precepto procesal y orientan el diseño de las estructuras procesales contempladas en este Código; de manera que, en su aplicación e interpretación, así como en la sustanciación de toda actuación judicial, ha de tenerse en cuenta que su finalidad es asegurar la eficacia de tales principios, garantías y valores constitucionales.

Si bien este artículo es nuevo, para el derecho civil no lo es para el ordenamiento jurídico panameño, ya que existen otras leyes anteriores que ya contemplaban disposiciones similares:

La Ley 63 de 2008 que aprobó el Código Procesal Penal:

Artículo 1. Interpretación y prevalencia de principios. El proceso penal se fundamentará en las garantías, los principios y las reglas descritos en este Título. Las normas contenidas en este Código deberán interpretarse siempre de conformidad con estos.

Artículo 3. Principios del proceso. En el proceso se observan los principios del debido proceso, contradicción, inmediación, simplificación, eficacia, oralidad, publicidad, concentración, estricta igualdad de las partes, economía procesal, legalidad, **constitucionalización del proceso** y derecho de defensa (énfasis propio).

Estas disposiciones sobre principios en el Código Procesal Penal son nuevas, del año 2008. Anteriormente el libro tercero del Código Judicial no las contemplaba. Los jueces, en Panamá, normalmente eran del criterio que debían aplicar la ley sin mirar la Constitución o sin ajustarse a una interpretación basada en la Constitución. Es decir, los jueces panameños, al encontrarse disposiciones claramente contrarias entre la ley y la constitución, decidían aplicar una interpretación basada en la ley. Esto podía deberse a que como en Panamá no existe el control difuso; pero esto no es excusa para preferir una interpretación basada en la ley.

En ese sentido dice Quintero (2017, p. 32) que al quedar establecida la Constitución Política de Panamá como la cúspide del ordenamiento jurídico, en base a su supremacía, la aplicación de cualquier precepto constitucional de carácter procesal no requiere de mediación legal para su aplicación por parte de los jueces, impregnando en consecuencia el proceso penal, obligando al mismo a desarrollarse en estricta conformidad con las normas y principios constitucionales, no pudiendo admitirse coexistencia con otras normas que la contradigan. Castillo

Canto (2019) considera que las reglas de actuación que conectan y respetan los principios que sustentan el Sistema Penal Acusatorio deben partir del presupuesto que el nuevo proceso penal es concentrado, simplificado y dinámico, repudiando el exagerado ritualismo que aparece en la justicia tradicional (p.37). La realidad es que el Código Procesal Penal en muchos aspectos contiene disposiciones contrarias a los mismos principios que dice defender (p.40). Es curioso que en Panamá los jueces tengan más temor de violar la ley que de violar la Constitución. Esto se debe a una cultura del excesivo formalismo y a una cultura de legalidad, por encima a una cultura constitucional de asegurar la garantía de derechos.

Otra norma legal, la ley 409 de 2023 que establece el sistema judicial de protección integral de niñez y adolescencia contempla las siguientes disposiciones:

Artículo 5. Principio de constitucionalización del proceso. En la aplicación e interpretación de las normas de esta Ley deberán observarse los principios constitucionales que conllevan a que se complementen la subsunción y la ponderación, para aplicar la norma jurídica al caso y resolver los conflictos que se presentan entre los principios del proceso, evitando la discrecionalidad en su aplicación.

Artículo 6. Principio de humanización del proceso. ...En los procesos de niñez y adolescencia rigen los principios de probidad y lealtad procesal, y el juez deberá ordenar la corrección de defectos de la demanda y contestación, decretar pruebas de oficio, **así como soslayar los errores al momento de calificar o determinar un escrito o recurso, obviando los errores, siempre que la intención de la parte sea clara** (énfasis propio).

Artículo 7. Principio de especialidad. ...Los juzgados y tribunales deben regir sus actuaciones de acuerdo con los principios y normas especiales contemplados en esta Ley, en la Convención de los Derechos del Niño y demás tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.

Esta normativa, orientada a procesos de menores de edad, es clara al determinar que, debido a la naturaleza del bien jurídico tutelado, es fundamental garantizar derecho por encima de ritualismos, incluso es poderosísimo el artículo 7 ya que le ordena a los jueces de niñez realizar una interpretación basada en tratados internacionales (control de convencionalidad) para proteger bienes mayores. Como sabemos en los tratados internacionales no versan sobre temas procesales específicos, sino sobre aspectos substantivos y derechos.

Como último ejemplo puedo mencionar los siguientes artículos del Código Judicial:

Artículo 2584. La demanda de hábeas corpus puede ser interpuesta en todo momento y en cualquier día. Ésta no podrá ser rechazada por razones meramente formales, siempre que sea entendible el motivo o propósito de la misma.

Artículo 2582. La demanda de Hábeas Corpus puede interponerla la persona agraviada o cualquier otra en su beneficio, sin necesidad de poder. Dicha acción podrá ser formulada verbalmente por telégrafo o por escrito y en ella se hará constar:

1. Que la persona que hace la petición o en favor de quien se hace, se halla privada de su libertad corporal; el lugar donde está detenida o presa; el nombre de la corporación,

autoridad o funcionario público por quien ha sido privada o restringida su libertad, con mención del título oficial de las referidas autoridades o funcionarios y sus nombres si los conoce y el nombre de la autoridad o agente de ésta que lo tenga bajo su poder o custodia;

2. La causa o pretexto de la detención o prisión, a juicio del propio agraviado o de la persona que habla en su beneficio; y
3. Breves consideraciones que expresen en qué consiste la ilegalidad que se aduce o invoca.

En el evento de que el autor de la acción ignore algunas de estas circunstancias formales, deberá manifestarlo así expresamente.

**En el evento de que se interponga una demanda de Hábeas Corpus contra determinado funcionario y aparezca una autoridad distinta de aquélla contra quien se dirigió, el tribunal está en la obligación de proseguir el trámite contra el funcionario responsable de la detención** (énfasis propio).

Nuevamente en este artículo el legislador entendió que, en casos graves como la privación de la libertad individual, el proceso judicial no se debe ver entorpecido por formalismos. Pero este criterio debe aplicarse para cualquier tipo de procesos.

Ahora bien, como observamos, existe una tendencia a expedir leyes encaminadas a exaltar y demandar que en los procesos judiciales de cualquier naturaleza (penales, civiles, de niñez, *habeas corpus*) se sigan los principios procesales constitucionales tales como la primacía del derecho substantivo y la ausencia de formalismos. Pero surge una pregunta ¿los jueces en la práctica actúan aplicando tales principios procesales constitucionales?

Para Castillo Canto (2019, p.38), el cumplimiento del artículo 215 de la Constitución significa que dicho mandato debe aplicarse por encima de otras disposiciones procesales, que se encuentran desarrolladas en leyes, códigos u otros instrumentos legales. Pero la realidad es otra, y que es lamentable que la cultura jurídica de gran parte de los abogados panameños sea la descrita por Pedreschi (2021):

.... En el Derecho, con demasiada frecuencia, lo secundario es más importante que lo principal. Tal es el caso, por ejemplo, cuando el proceso interfiere con la justicia e impide que esta se exprese. En ninguna otra disciplina la forma es más importante que el fondo. En el Derecho, desafortunadamente sí. Entre los factores que contribuyen a desprestigiar al Derecho y a la abogacía en Panamá está el uso y el abuso del denominado principio del debido proceso, elevado por muchos abogados, jueces y fiscales en una suerte de deidad, en una nueva divinidad.

El supuesto e interesado culto al proceso funciona, de hecho, como una simple cortina de humo producida para confundir a la sociedad y, principalmente, al juzgador y conseguir la absolución de su defendido. Para el solo efecto de dilación del caso con vistas a obtener la prescripción de la acción penal, son clásicos el uso y abuso de los certificados de salud, el uso y abuso de los incidentes, el cambio de abogado el día anterior o el mismo día de la audiencia, amén de los amparos de garantías constitucionales, los *habeas corpus* y los recursos de inconstitucionalidad. En cuando al interés por el Derecho y por el debido proceso, mi convicción es la siguiente: los abogados que ofician este culto no tienen interés alguno por el Derecho ni menos por el debido proceso. El verdadero interés de los abogados que litigan bajo

el paraguas del debido proceso no es otro que el de asegurarse buenos honorarios. (p.53-54)

Como se desprende del texto transscrito del doctor Pedreschi, podemos apreciar que el abuso de derecho es un mal que afecta la aplicación justa del derecho y que desprestigia la profesión del abogado. Y que los jueces, a sabiendo de que tales incidentes, certificados de incapacidad o prácticas dilatorias solo buscan entorpecer el proceso, hacen silencio, permitiendo con ello que esas malas prácticas sean la norma. En otras palabras, a pesar de que existen varias disposiciones sobre la constitucionalización del proceso y algunos artículos relacionados con la primacía del derecho substantivo sobre el procesal, parece que tales disposiciones no se cumplen en debida forma (salvo excepciones) o de manera constante. Lo que prevalece, a pesar de los cambios legislativos, es la aplicación de una mentalidad formalista. Quizás en gran parte se debe a que no hay una ley especial o un desarrollo específico que prohíba u sancione ejemplarmente el abuso de derecho.

En el derecho comparado, países como España, Argentina, Perú, Paraguay, Brasil, Suiza o Grecia cuentan en sus códigos civiles con normas que prohíben, desarrollan y sancionan el abuso de derecho en los procesos judiciales.

En Panamá, se intentó desarrollar (aunque no de forma integral), mediante el anteproyecto de ley 065 de 2022 el contenido del artículo 215 de la Constitución. Cabe destacar que esta iniciativa legislativa no alcanzó ni el primer debate. Lo que demuestra el poco interés de la abogacía panameña por cambiar el sistema jurídico y la resistencia a implementar realmente un modelo más justo y menos formalista. En otras palabras, es un ejemplo de elusión del principio constitucional de la supremacía del derecho substantivo.

El contenido del anteproyecto de ley 065 era sencillo; tenía por objeto evitar que mecanismos o recursos procesales impidan el cumplimiento de los derechos consignados en la ley substancial. En ese sentido, contemplaba la prohibición el abuso de derecho en los procesos judiciales y establecía sanciones concretas.

El abuso del derecho es la utilización de recursos y/o mecanismos legales en procesos judiciales con la intención de retrasar o entorpecer el proceso judicial para beneficio de un cliente. El abuso de derecho generalmente implica la exageración en el uso de mecanismos legales en procesos judiciales, con una finalidad diferente para la cual fueron concebidos dichos mecanismos legales. En adición a lo anterior, el abuso de derecho permite que, por medio de cuestiones accidentales, accesorias o meramente procesales, se pueda beneficiar a una persona que infringió la ley o que objetivamente no le asista el derecho que está reclamando o contra el que se está defendiendo.

Lastimosamente, los artículos 1 y 70 del Código Procesal Civil y los artículos 18 y 65.1 del Código Procesal Penal son las únicas referencias que existe en el derecho procesal panameño sobre el abuso de derecho. Tales disposiciones solo contienen una tímida mención al “deber de lealtad” de las partes y que el juez debe actuar para remediar tal situación. Las sanciones que se pueden imponer por obrar de mala fe en el proceso son irrisorias (artículo 375 del Código Procesal Civil). Las leyes panameñas al no establecer un desarrollo correcto de la figura jurídica que intenta regular (las actuaciones de mala fe), tienen como consecuencia inmediata que los jueces hayan optado, en su gran mayoría, por no accionar ante casos evidentes de abuso de derecho debido a la ineficiente regulación.

### **III. La jurisprudencia constitucional sobre el principio de primacía del derecho substantivo**

En las sentencias en las que la Corte Suprema de Justicia haya tenido que contrastar si una norma vulnera o no el artículo 215 de la Constitución, y aunque se sepa que en Panamá existe un excesivo ritualismo en las leyes procesales, los jueces constitucionales protegen estos ritualismos alegando siempre que los requisitos de la ley son los mínimos sobre el derecho procesal para que pueda existir coherencia. Es decir, las leyes en Panamá seguirán siendo formalistas ya que la interpretación de los jueces constitucionales es que si bien la Constitución demanda que no deben existir formalismos para que en el proceso lo que importe sean los derechos reconocidos en la ley sustancial. Los jueces consideran que sí es posible la exigencia de requisitos formales mínimos y resulta que esos requisitos mínimos son altamente formalistas.

En Panamá, tener un escrito mal dirigido o con un encabezado erróneo ya es causal de rechazo del escrito, aunque de su lectura por su intención, espíritu, lógica y sentido del mismo se pueda comprender cuál es su intención real. En estos casos la justicia panameña sigue siendo super ritualista.

Esto que estoy expresando se puede confirmar con las sentencias del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 4 de abril de 2016, de 13 de marzo de 2019. Pero principalmente quiero referirme a la sentencia del pleno de 15 de marzo de 2006 para exemplificar el pensar de los jueces.

En tal caso se demandó de inconstitucional la frase “por medio de apoderado legal”, contenida en el artículo 2559 del libro cuarto del

Código Judicial. Por considerarse que tener que pagar un abogado es un formalismo que limita el acceso a la justicia constitucional a cualquier persona que considere que una norma ha violado la Constitución. Explicaba que no es cierto que cualquier persona tiene acceso al control judicial de las normas.

La opinión de la procuradora de la Nación fue la siguiente: “Es por lo anterior que considero que la frase tachada de inconstitucional, sin ninguna duda viola los principios constitucionales esgrimidos por el censor (gratuidad y ausencia de formalismos), pues impone a los asociados el requisito oneroso de la consecución de un abogado para acceder a la Jurisdicción Constitucional, requerimiento este que igualmente se traduce en un formalismo más y no simplifica el trámite para ejercer un derecho consagrado a nivel Constitucional, como una acción popular”.

La decisión y argumentación de la Corte Suprema de Justicia fue la siguiente:

Sobre la ausencia de formalismos:

Respecto a los principios antes enunciados, hay que dejar claro que si bien se hace alusión a la simplificación de trámites, hay que tener claro que dicho principio, en forma alguna significa la inexistencia o eliminación de aquellas diligencias indispensables para la tramitación de una controversia, que lejos de contravenir la Constitución, sirven para garantizar los derechos de las partes, toda vez que dichos requerimientos, de forma alguna permiten resolver la causa en debida forma. La simplificación de trámites busca que todos aquellos trámites

necesarios para arribar a una decisión en derecho, se hagan de manera sencilla, sin que se tengan que eliminar los mismos. No debe considerarse pues, que la asistencia que brinda un profesional del derecho en una materia de trascendental importancia como lo es una acción de inconstitucionalidad y cuya decisión tiene consecuencias a todo el conglomerado social, trastoca el principio en mención.

La ausencia de formalismos no debe ser entendida como la inexistencia de aquellas formas necesarias que permiten un estudio adecuado de la causa, sino que busca evitar aquel extremo o exceso en la aplicación u observancia de las formas o elementos necesarios para la interposición de una acción o demanda. Si bien es cierto no se debe abusar de las formalidades, no hay que perder de vista que la inclusión de muchas de ellas tienen el objetivo de que lo pedido se estructure en debida forma, permitiendo conocer su verdadero sentido, y evitando la existencia de incongruencias y redacciones que se alejan del verdadero querer del petente, recordando además la trascendental y ya trillada importancia y alcance de una decisión en materia constitucional.

En otras jurisdicciones, los tribunales de justicia se han pronunciado decididamente sobre la primacía del derecho substantivo sobre el procesal de manera contundente, con una postura muy diferente a la de los magistrados panameños.

Por ejemplo, la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado de Colombia resolvió una acción de tutela con fecha de 20 de febrero de 2013, donde argumentó lo siguiente:

El principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial, está expresamente garantizando en el artículo 228 que consagra el derecho de acceso a la administración de justicia. La incorporación de este principio en el referido artículo, busca garantizar que formalidades propias de los procesos judiciales, sean interpretadas y empleadas para la materialización de los derechos de los ciudadanos que acceden a la administración de justicia, y de ninguna forma como un obstáculo o impedimento para el ejercicio y protección de los mismos. Una aplicación práctica de este principio, en consideración al carácter fundamental de los derechos de defensa, acceso a la administración de justicia y revisión de las providencias judiciales, se da por ejemplo, cuando una de las partes inconforme con una decisión que es susceptible de revisión interpone contra la misma un recurso diferente al consagrado para dicha providencia. En principio podría afirmarse que el error del recurrente traería como consecuencia la firmeza de la decisión recurrida por la indebida interposición del medio de impugnación, más en consideración a la prevalencia del derecho sustancial, debe entenderse que el recurso interpuesto contra la decisión judicial es el que efectivamente procede contra la providencia impugnada.

Por consiguiente, el acceso a la justicia y los procedimientos que lo desarrollan, deben “cumplirse a partir de un criterio de interpretación sistemática, que obligue al operador a fijar su alcance consultando los principios, derechos y garantías que consagra la Constitución Política, los cuales, como es sabido, constituyen a su vez la base o punto de partida de todo el ordenamiento jurídico. En este punto resulta entonces relevante, la referencia consagrada en el artículo 228 de la Carta, sobre la prevalencia del derecho

sustancial sobre la forma, en la medida en que la interpretación que se haga de las normas procesales que consolidan el acceso a la justicia, en virtud de este principio, debe entenderse “en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley.

De igual forma la jurisprudencia salvadoreña sigue la línea colombiana al mantener un criterio de considerar que un error formal no es excusa para la negación de justicia, ya que el excesivo formalismo no es el objeto del proceso ya que se traducirá en justicia inoperante.

En El Salvador a una persona, por no dirigir en su escrito de apelación al tribunal de segunda instancia su petición, le fue negado su escrito. Esto es negación de la justicia por razones de forma y no de fondo. Al respecto la Sala Civil de la Corte Suprema de justicia salvadoreña en su sentencia 177-CM-2015 de 27 de julio de 2016, expresó lo siguiente:

En el caso bajo análisis, se observa que dentro del escrito de apelación planteado por el recurrente, existe la petición expresa de remitir al Tribunal Superior, en grado el recurso, para que se revoque la sentencia apelada; es decir, se dirige a éste de manera implícita, por lo que la Cámara al no admitir el recurso de apelación por la falencia del escrito citada, ha actuado con exceso de ritualismo, pues siendo esto un evidente error de forma, no puede ser motivo para que se obstaculice o deniegue el acceso a la justicia; aunado a lo anterior, la petición mal formulada por el recurrente, no afectó la remisión que según la ley corresponde hacer al Juez de Primera Instancia, ya que el mismo elevó a

conocimiento de dicha Cámara el recurso planteado para que ésta resolviera su petición en ese sentido, y a tenor de lo dispuesto en el citado Art. 18 CPCM., se debe evitar todo ritualismo en la interpretación de la ley procesal, que menoscabe la eficacia de los derechos de las partes, ciñéndose a aspectos meramente formales, como en este caso, y propiciar en todo momento, la tutela efectiva de los derechos procesales de las partes. En virtud de lo anterior, esta Sala considera que el Tribunal de Apelaciones en aras de responder al cumplimiento de los principios del debido proceso, deberá analizar el recurso de mérito y darle trámite, si el mismo llena los requisitos de ley, que no sea el acá discutido.

Como observado en el derecho comparado, la trascendencia práctica de los principios procesales estriba en que ellos permiten comprender y desentrañar el sistema procesal. Su utilidad es tal, que la mayoría de los ordenamientos legales contemporáneos los consagran, dejando de ser meros enunciados o principios generales del derecho, sin mayor fuerza y legitimidad, para convertirse en reglas normativas (Araúz, 2018, p.62). La positivización de los principios procesales afianza los valores que entrañan cada principio, traslada esos valores y reglas culturales, morales y sociales al plano de la realidad procesal. (Araúz, 2018, p.64).

De esta forma, el sistema de justicia respondería a los deseos y anhelos de la población de tener un sistema judicial que resuelva los problemas de la población y que restituya los derechos vulnerados de forma eficaz y no que se cuente con un sistema que niegue derechos alegando que no se cumplen con formalismos. Es decir, lo que la sociedad panameña quiere es que los derechos reconocidos en las leyes y la Constitución sean respetados ya que son las reglas del juego de la sociedad, y que estas

reglas de convivencia no se vean incumplidas por cuestiones accesorias como lo es el procedimiento judicial. Lamentablemente, en Panamá no hemos realizado el cambio de mentalidad para lograr integrar en la cultura jurídica lo que acabo de comentar. Los principios ya dejaron de ser meras guías doctrinales sobre el deber ser del proceso; los principios ya son de obligatorio cumplimiento y el juez que obvie su aplicación estará faltando a sus responsabilidades.

Para Rodríguez Samudio (2021, p.354), la jurisprudencia panameña ha tenido que recurrir al derecho extranjero (por la falta de una norma que regule la materia) para poder desarrollar sus teorías relativas a la figura del abuso de derecho. De esa forma, la Corte Suprema de Justicia ha podido interpretar la figura del abuso de derecho a la luz del derecho comparado, pero siempre adaptándolo o flexibilizándolo para resolver problemas locales.

Precisamente porque Panamá es un importador de tendencias jurídicas extranjeras, sucede que en muchos casos se redactan normas legales de vanguardia pero que las mismas no logran arraigarse en la tradición jurídica nacional, lo que dificulta su aplicación e interpretación. Esto debido a que producto de la formación jurídica panameña, aunque se pueden importar y entender la necesidad de actualizar el pensamiento jurídico panameño, el mismo no queda interiorizado en los operadores de justicia y en los abogados en general.

## **Conclusiones**

En el derecho panameño existe un principio constitucional que establece la primacía del derecho substantivo sobre el derecho procesal. Es decir, los

tribunales, al momento de conocer sobre una controversia, deben procurar el restablecimiento o la protección derechos de los ciudadanos, contenidos en las leyes o la Constitución. Las normas procesales son secundarias en el proceso; no debe sacrificarse lo principal (la justicia y la verdad) bajo excusas por incumplimiento de meras formalidades del proceso. Que un juez evite pronunciarse sobre el fondo del proceso, amparándose en incumplimiento de normas meramente procesales es denegación de la justicia. De nada sirve un derecho procesal que entorpezca la verdad.

El sistema jurídico que sucumbe ante el proceso está fallando en su función de administrar justicia. En muchos casos el sistema procesal panameño es excesivamente formalista, y ello hace que el sistema judicial sea ineficaz.

Si bien en los últimos años se han expedido leyes encaminadas a procurar la primacía del derecho sustantivo; en la práctica este mandato no ha sido interiorizado por un gran número de operadores de justicia ni por los abogados del país. Existe una resistencia de muchos abogados a cambiar la tradición jurídica panameña hacia un sistema judicial más justo y menos formalista.

En Panamá existe una gran influencia del derecho extranjero, tanto como base o inspiración para la expedición de leyes como para la argumentación jurídica de los jueces. Por ello, aunque se han importado tendencias extranjeras, la cultura jurídica panameña sigue siendo muy formalista en detrimento de la defensa de los derechos.

En Panamá se le da, lastimosamente, mayor relevancia a la cultura de legalidad sobre la cultura de constitucionalidad. Lo que tiene como

consecuencia que muchos jueces cuando se encuentran una ley que riñe con la Constitución, utilizan una interpretación basada en la ley y no en la Constitución. Es decir, los jueces ajustan la Constitución a la ley y no lo inverso. Esto se produce porque aún no hay cambio de mentalidad jurídica en el país para aceptar que los principios constitucionales no solo son guías que el constituyente estableció, sino que son normas aplicables.

Lastimosamente, en la mayoría de los casos, el principio constitucional de la primacía del derecho substantivo sobre el derecho procesal aún está muy lejos de aplicarse en el día a día de los procesos judiciales. Se elude este principio constitucional desde su aparición en 1983.

## **Referencias**

- Araúz, H. (2018) *El debido proceso probatorio*. Tribunal Electoral.
- Castillo Canto, J. (2019) La interpretación basada en principios en el nuevo modelo de juzgamiento penal. *Sapientia*, año 10, No.4, pp.32-47.
- Pedreschi, C. (2021) *Una concepción diferente del derecho constitucional*. Editora Novo Art.
- Quintero, V. (2017) El fenómeno de la constitucionalización de las garantías procesales, con especial referencia al principio acusatorio como norte en el proceso penal panameño, *Sapientia*, año 8, No.2, pp.30-39.
- Rodríguez Samudio, R. (2021) La tradición legal panameña. *Anuario de derecho*. Año XLI, No.50, pp.349-365.

Sentencias judiciales

Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno (M.P. Alberto Cigarruista, 15 de marzo de 2006).

Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno (M.P. Gisela Agurto Ayala, 4 de abril de 2016).

Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno (M.P. José Ayú Prado, 13 de marzo de 2019).

Consejo de Estado de Colombia. Sala de lo contencioso administrativo. Acción de tutela (20 de febrero de 2013).

Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sala Civil. 177-CM-2015 (27 de julio de 2016).