

La Regulación Constitucional de la Administración de Justicia

Por: Rigoberto González Montenegro

I. El constitucionalismo panameño.

A. Explicación introductoria.

El constitucionalismo panameño en cuanto a sus rasgos generales y a los principios que regula no es ajeno a la doctrina y a la corriente filosófico-jurídica que da lugar a ésta, es decir, el constitucionalismo propiamente tal. Dicho de otra forma, el estudio y comprensión del constitucionalismo panameño hay que ubicarlo dentro del marco doctrinal y jurídico del llamado “movimiento constitucional”, entendiéndolo por éste, como lo anota Vladimiro Naranjo Mesa, “una corriente de pensamiento y de acción tanto política como filosófica, que surgió en Inglaterra a fines del siglo XVII, se propagó en Francia y otros países europeos en el siglo XVIII, y cobró especial fuerza a partir de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, extendiéndose luego a los países hispanoamericanos”, movimiento el cual tenía como finalidad, como lo observa el citado autor, “que los Estados estuvieran regidos por una Constitución, en la que plasmarán los principios básicos de la democracia liberal: separación de poderes, soberanía nacional, consagración de derechos individuales y libertades públicas”,¹ entre otros.

En fin, y como lo señala el también jurista y constitucionalista colombiano, Luis Carlos SÁCHICA, el constitucionalismo surge y se desarrolla como “un esfuerzo por racionalizar el ejercicio del poder político, sometándolo a la ley”,² en este caso y sobre todo, supeditando el ejercicio del poder político atribuido a las autoridades a la Constitución, como norma jurídica y suprema del Estado.

El presente trabajo tiene como objetivo, en base a lo expuesto, el estudio de uno de los órganos en los que se divide el poder político del Estado constitucional, concretamente el Órgano Judicial, el cual forma parte de los otros órganos de la teoría clásica de la separación de los poderes, siendo los otros el Órgano Ejecutivo y el Legislativo, sin que ello signifique que no existan en la actualidad otros órganos constitucionales a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder estatal o público.

Se trata, por tanto, el estudio de la evolución constitucional del Órgano Judicial panameño, en cuanto a la forma como ha sido regulado en las diversas constitucionales panameñas, así como las funciones atribuidas y principios en base a los cuales se ha estructurado.

B. Los períodos del constitucionalismo panameño.

El constitucionalismo panameño ha pasado por varias etapas de acuerdo a los momentos históricos en los que se ha encontrado nuestro país, lo que ha llevado a que autores como César Quintero, constitucionalista panameño, ha establecido y distinguir los diversos períodos del mismo. Así, el citado jurista y uno de los distinguidos conocedores del tema constitucional panameño, sostiene que el constitucionalismo panameño se divide en tres períodos, a saber: 1. El constitucionalismo de la Era o Período Colonial; 2. El de la Era Colombiana y 3. el llamado constitucionalismo de la Era Republicana.

Veamos, de manera sucinta, en qué consiste cada uno de ellos.

1. El período o era del constitucionalismo de la Época Colonial.

La norma distintiva del constitucionalismo de la Era Colonial lo viene a ser la Constitución de Cádiz, aprobada en 1812, dentro de un contexto histórico caracterizado por la guerra que se libraba entre España y Francia, a raíz de la invasión de este último a España.

Dicho momento o circunstancia en la que se aprueba la citada Constitución la describe Horacio Labastida, de la siguiente manera:

“Cuando el pueblo invadido por Napoleón I y traicionado por Carlos IV y su hijo Fernando VII tomó sobre sí la defensa y organización de la nación conforme a sus sentimientos, las Cortes Constituyentes convocadas en plena Guerra de Independencia (1808-1814) por la Regencia legataria de los poderes de la Junta Suprema Central y reunidas primero en la insular León y luego en el Puerto de Cádiz (1810-1812), encargáronse de moldear esos sentimientos en la Ley Suprema...”³

El significado de esta Constitución para el caso de nuestra historia constitucional es que, como nos lo recuerda César Quintero, esta “Constitución fue formalmente proclamada en varias provincias americanas, entre ellas Panamá”,⁴ norma esta que además de establecer una Monarquía parlamentaria disponía en su artículo 1, que:

“Artículo 1. La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”.

Se sigue de lo manifestado, por tanto, que durante este período de nuestra historia como parte integrante de la Corona Española, se aprobó y promulgó la Constitución española de Cádiz, la que se proclamó en diversas provincias de América, incluida Panamá.

2. El constitucionalismo de la Era Colombiana.

El constitucionalismo de la Era Colombiana abarca el período comprendido entre 1821 a 1903, sobre el cual procede la siguiente observación:

La República de Colombia o la Gran Colombia, cuando Panamá declara su independencia de España, en el Acta en la que manifiesta y deja consignada tal declaratoria, dispone su adhesión de forma voluntaria a la República de Colombia, al dejar establecido en tal artículo, que:

“El territorio de las provincias del Istmo pertenece al Estado republicano de Colombia, a cuyo Congreso irá a representarle oportunamente su diputado”.

Ahora bien, el Estado Colombia, al que se refiere el Acta de Independencia de 28 de noviembre de 1821 y al cual se adhirió Panamá, trataba de la “entidad política” crada en el Congreso de Angostura, como señalan los historiadores panameños Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno Gelós, y por la cual venía a constituir “la unión de Venezuela y la Nueva Granada”, siendo a esta República, como se anotó y expresan los citados autores, “el Istmo se uniría voluntariamente”,⁵ una vez declara su independencia de España.

Como se ve, al Estado al que Panamá se unió era la organización política ideada por Simón Bolívar, la que estaba integrada por Nueva Granada (hoy Colombia), Venezuela y Ecuador. Por lo tanto, Panamá no se une desde un inicio a la hoy Colombia, conocida en su momento como Nueva Granada, sino a la República de Colombia, conocida históricamente como la Gran Colombia, integrada por Venezuela, Ecuador y Nueva Granada, como ya se dejó indicado.

Desintegrada ésta entre 1828-1830, Panamá se mantendrá unida a Nueva Granada, la que, a partir de la Constitución de Rionegro de 1863, pasará a llamarse Colombia.

a. Los tipos de Constituciones que rigieron durante este período.

Diversos tipos de Constituciones rigieron durante el período del constitucionalismo colombiano, de acuerdo a si su ámbito territorial era estatal o provincial y con relación a las primeras, sí lo eran para todo el Estado al cual estaba unido nuestro país o si éstas sólo tenían

vigencia para el caso concreto de Panamá.

En ese sentido, durante la existencia de la República de Colombia o la Gran Colombia, existió en un principio la Constitución colombiana de 1821, conocida también como la de Cúcuta, por haber sido debatida y aprobada en la Vila del Rosario de Cúcuta. Posterior a ésta, se aprobó la Constitución colombiana de 1830, cuando ya se habían separado de la organización política ideada por Bolívar, Venezuela y Ecuador, de allí que se haya expresado, como expresa el Dr. Quintero, que esta norma fundamental nació muerta en la medida en que “esa Carta pretendió reorganizar el Estado bolivariano cuando ya Venezuela y el Ecuador se habían erigido en Estados independientes, los que rechazaron el nuevo Estatuto que se les ofrecía como instrumento de advenimiento y reorganización”.⁶

Ante el hecho incontrastable del desmembramiento de la República de Colombia y no teniendo razón de ser la Constitución de 1830 por la inexistencia del Estado para el cual pretendía regir, “era menester que” la Nueva Granada “se diese su propia Constitución Política”⁷ como bien sostiene Javier Henao Hidrón, viniendo a ser ésta la Constitución granadina de 1832 la que también extiende su vigencia en las provincias de Nueva Granada, ubicadas en el Istmo de Panamá, territorio el cual se vino a unir e integrar como en su momento se expresó.

La Constitución de 1832 sería reemplazada en su momento por la Constitución conservadora de 1843. Después de éstas vendrían las Constituciones del llamado Período Federal, consistentes las mismas en la Constitución Centrofederal de 1853, la de la Confederación granadina de 1858 y la de 1863, conocida como la Constitución de Rionegro.

Finalmente, y dentro de esta reseña concisa del constitucionalismo de la Era Colombiana, la Constitución de 1886 es proferida una superada la experiencia federal en Colombia, viniendo a ser esta Ley Suprema la última que rige en Panamá.

Todas las Constituciones antes referidas tienen la particularidad en común en el caso de Panamá, que rigieron en nuestro país, ya sea cuando eramos parte integrante de la República de Colombia o la Gran Colombia o cuando fuimos de Nueva Granada, a la que nos unimos desmembrado el Estado bolivariano. Por tanto, se está ante Constituciones que se aprueban para un Estado, en uno y otro caso, al que pertenecíamos y que por razón de ello nos eran aplicables las disposiciones previstas en dichas normas supremas.

Durante la etapa de nuestra historia de la era del constitucionalismo colombiano en Panamá tuvo sus propias Constituciones y son a las que hemos de aludir en desarrollo del tema objeto del presente trabajo.

3. El constitucionalismo de la Era Republicana.

Esta otra fase de nuestro constitucionalismo en la que tiene su génesis por razón de la separación de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903 y de la cual se estará celebrando el centenario en el presente año, conmemoración que motiva esta monografía.

Cuatro son las Constituciones que se han aprobado durante esta era, a saber: la Constitución de 1904, la de 1941, la de 1972 con las reformas de que sido objeto en 1978, 1983, 1993 y 1994. Estas serán estudiadas en cuanto a la forma como han regulado el Órgano Judicial en sus aspectos más relevantes.

II. El Órgano Judicial en la primera Constitución panameña.

A. La Constitución de 1841.

Se expresó en su oportunidad que la primera Constitución panameña es la de 1841, promulgada a raíz de la separación de Panamá de Nueva Granada, hecho ocurrido el 18 de noviembre de 1840.

Esta Carta Política entre otros principios preveía el de la separación de poderes o de funciones, lo que se establecía así en su artículo 19, al disponer:

“Artículo 19. El poder supremo estará dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que conforme a esta Constitución correspondan a los otros”.

Dicho precepto constitucional no sólo regulaba el referido principio de separación de poderes sino, como se observa, lo hacía de forma rígida sin permitir que uno de éstos ejerciera las funciones de los otros, al prohibirlo de forma tajante.

Como quiera que el artículo 20 de esta Constitución imponía al “gobierno” del Estado el deber de “proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los istmeños”, veamos la forma como estructuraba al órgano que por excelencia lleva a cabo esta responsabilidad dentro de la concepción del Estado de Derecho, como lo es el Órgano Judicial.

B. Autoridades a las que se les atribuye la administración de justicia.

En el Título VII de la Constitución de 1841, denominado “Del Poder Judicial”, se establecía que la administración de justicia estaría a cargo de un jurado nacional, un tribunal supremo y por los demás tribunales y juzgados que previera la ley.

Como se infiere, además de la concepción tradicional de atribuir el ejercicio de la función jurisdiccional a tribunales y juzgados, la norma en mención disponía que tal potestad también correspondería a un jurado nacional. Con respecto a esto último se expresaba en el artículo 97 que: “el congreso se constituirá en jurado nacional”, señalándose para qué casos. Como se ve, el Órgano Legislativo, a través del congreso, quedaba incluido entre las autoridades a las que competía la administración de justicia.

En cuanto al tribunal supremo, éste constituía el máximo tribunal de justicia y tendría su sede “en la capital del Estado”, según se dejaba señalado en el artículo 107 de la Constitución de 1841.

C. Aspectos relevantes con relación a la administración de justicia.

Entre los aspectos más relevantes que a nuestro juicio cabe resaltar de la Constitución de 1841, en atención a la administración de justicia, tenemos los siguientes:

1. Como se indicó, el Jurado Nacional lo constituiría el Congreso el cual era el organismo al cual correspondía la legislativa. En ese sentido, el Congreso actuaría en función de Jurado Nacional cuando ejerciera atribuciones jurisdiccionales entre las que estaban a) el juzgamiento del encargado del Poder Ejecutivo como de los Magistrados del tribunal supremo cuando éstos hayan incurrido en infracción de la Constitución o de las leyes así como por mala conducta en el ejercicio de sus funciones, b) declarar si había lugar o no a formación de causa en contra de los funcionarios antes aludidos y ponerlos a órdenes del tribunal competente para su juzgamiento, cuando los cargos lo fueran por una falta que no fuera relativa a sus funciones.

2. Los Magistrados del Tribunal Supremo se les elegía por un período de dos años, pudiendo reelegirse. Estos eran electos por una asamblea de electores tal y como lo disponía el numeral 1 del artículo 30 de la Constitución de 1841, mediante mayoría absoluta.

3. en el artículo 115 de la Constitución en mención establecía como garantía a favor de los Magistrados y Jueces el que no podían ser suspendidos de sus cargos sino mediaba acusación admitida ni depuestos de éstos sino por medio de sentencia ejecutoriada.

4. Finalmente, en el artículo 117 se manifestaba que las sesiones de todos los tribunales eran públicas y las votaciones tenían que hacerse “a puerta abierta y en alta voz”.

III. El Órgano Judicial en las Constituciones provinciales de Panamá.

A. Forma como estaba dividido el Istmo de Panamá durante la vigencia de la Constitución granadina de 1853.

Ya se ha dejado consignado que para 1853, año en el que se promulga la Constitución Centrofederal de Nueva Granada, el Istmo de Panamá se dividía en cuatro provincias, a saber: Panamá, Azuero, Chiriquí y Veraguas, las que adoptaron, “a fines de 1853 su propia Constitución para el régimen interno de ellas”,⁸ lo que lleva a que nos refiramos a las normas que aludían a la administración de justicia.

B. El Órgano Judicial en las Constituciones de Azuero.

La Provincia de Azuero contó con dos Constituciones durante el corto tiempo en el que estuvo vigente la Constitución Centrofederal de 1853. Una, la primera, fue emitida en 1853 y la otra, un año después, en 1854. De las dos sólo la primera reguló y en un único artículo lo atinente al “poder judicial”. Se observa así que el Capítulo 4 se denominaba “Poder Judicial” y en el artículo de que constaba, en este caso el 46, establecía:

“Artículo 46. El poder judicial municipal de la provincia tiene por objeto resolver las cuestiones que se susciten sobre los derechos y las obligaciones impuestas, por las ordenanzas y los acuerdos y aplicar los castigos señalados y aplicar los castigos señalados por la legislatura provincial, a las infracciones de tales ordenanzas y acuerdos.

El será ejercicio por los tribunales y juzgados creados por la ley”.

De la norma transcrita se infiere que a los tribunales y juzgados que creara la ley o se establecieran mediante ley, les iba a estar encomendadas las funciones típicas del Órgano Judicial como lo son la interpretación y aplicación, en este caso, de “las ordenanzas y los acuerdos” que expedieran la legislatura provincial, con miras a dirimir las controversias que se surgieran con respecto a los derechos y obligaciones que en éstas se previeran, como imponer los castigos respectivos por razón de las infracciones en las que se incurrieran.

Se ha de entender que en el ejercicio o funcionamiento de estos tribunales se les habría de aplicar y reconocer lo que sobre la administración de justicia se regulaba en la Constitución granadina de 1853.

La otra Constitución de esta provincia, la expedida en 1854, no dispuso nada con respecto a esta materia.

C. Lo atinente a las otras Constituciones provinciales.

Las otras Constituciones provinciales y de las cuales existe constancia de su promulgación, concretamente la de Panamá y una de las dos aprobadas por la de Veraguas, no regularon nada con respecto al Órgano Judicial.

IV. El Órgano Judicial en la Constitución del Estado Federal de Panamá de 1855.

A. Aspectos relevantes.

La Constitución panameña de 1855, la que como se ha señalado es el resultado de la creación del Estado Federal de Panamá en ese año, dedicaba todo un Capítulo a regular lo referente a la administración de justicia. El Capítulo en el que ello se regulaba era el Capítulo 5 denominado “Poder Judicial”, del que se puede resaltar lo siguiente:

1. De acuerdo al artículo 38 de la Carta Política en análisis, el órgano encargado de la administración de justicia sería ejercido por una Corte Superior, por juzgados departamentales, juzgados de distrito y por los demás que estableciera la ley. Ello implicaba, en cuanto al ámbito territorial en el que ejercerían sus funciones y acorde a cómo está estructurado el Estado Federal de Panamá, que la Corte Superior tendría competencia en todo

el territorio del Estado, los juzgados departamentales en los respectivos Departamentos en los que se dividía éste y los juzgados de distritos, en los municipios o distritos correspondientes.

2. La Corte Superior del Estado Federal estaría integrado por tres Ministros Jueces, que era como se denominaban dichos cargos. Estos eran elegidos por los ciudadanos mediante elección popular directa, esto último por disponerlo así el artículo 39 en relación con el 45 de la Constitución. El período para el cual eran electos era de cuatro años.

3. Entre las atribuciones de la Corte Superior estaban las de conocer las causas que se le siguieran a las altas autoridades del Estado como lo eran el Gobernador, quien estaba a cargo del Ejecutivo, el Procurador, el Secretario de Estado y las de los propios Magistrados de dicho alto tribunal.

Esta Constitución estuvo vigente hasta 1857 cuando la que le daba fundamento fue reemplazada por la Constitución de la Confederación granadina, hecho que se dio en el año antes aludido.

V. El Órgano Judicial en las Constituciones federales panameñas durante la vigencia de la Constitución de Rionegro de 1863 o Constitución de los Estados Unidos de Colombia.

A. Explicación previa.

Se dejó expresado en su oportunidad que durante la vigencia de la Constitución de Rionegro de 1863 y que llevó, como nos recuerda el Dr. César Quintero, a su máxima expresión la concepción federal del Estado que Panamá llegó a contar con seis Constituciones las que fueron la de 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875 siendo esta última la que estuvo vigente mayor período de tiempo, concretamente hasta 1885.

Para una mejor comprensión de la forma como se reguló el órgano judicial en estas Constituciones, haremos referencia, de manera conjunta, a los aspectos más importantes que en las mismas se establecieron indicando, según el caso, la Constitución de que se trate.

B. Aspectos más relevantes en cuanto al Órgano Judicial regulado por estas Constituciones.

1. De acuerdo a la Constitución de 1863.

a. Esta Ley Fundamental dedicaba el Título XIV a regular lo atinente al “Poder Judicial” como así denominaba el mismo.

b. Disponía que éste sería ejercido por un Jurado Supremo, por una Corte del Estado, por los Jurados Departamentales, por los Jueces de Distrito como por los demás tribunales y juzgados que estableciera la ley.

c. Tres principios importantes preveía esta Constitución consistentes, por una parte, en que los empleados de la administración de justicia no podían ser suspendidos de sus cargos hasta tanto no se hubiera declarado causa en su contra ni podían ser suspendidos sino mediante sentencia y, por la otra, que el “Poder Judicial del Estado es independiente”.

d. Disponía esta Constitución, finalmente, que la Corte del Estado se compondría de tres Magistrados elegidos en elección popular directa por un período de dos años pudiendo optar por la reelección.

2. El Órgano Judicial en la Constitución de 1865.

Con respecto a esta Carta Política se aprecia que la misma mantuvo prácticamente la misma redacción que sobre esta materia tenía la de 1863, lo que significa que no introdujo mayores cambios. El único a resaltar fue el atinente a la forma como se escogían a los Magistrados de la Corte del Estado Federal de Panamá.

Veamos sucintamente lo pertinente.

1. El Capítulo IV denominado “Del Poder Judicial” se dividía en tres secciones, dedicada la primera a “Disposiciones generales”, la segunda, “Del Jurado Supremo” y la tercera, “De la Corte del Estado”.

2. Se disponía así en la sección de “Disposiciones generales”, que el “Poder Judicial del Estado” sería ejercido por un Jurado Supremo, la Corte del Estado, Juzgados departamentales, Juzgados de distrito y por los demás que establezca la ley. En esta sección se reiteraban las normas que tenían que ver con las garantías de estabilidad en los cargos de los funcionarios del “Poder Judicial” ya aludidos, cuando vimos lo atinente a la Constitución de 1863.

3. El Jurado Supremo era un organismo integrado por cinco personas elegidas por la Asamblea Legislativa, al que estaba atribuida el conocimiento de las causas por delitos comunes en los que incurriera el Presidente del Estado, los Magistrados de la Corte y el Procurador del Estado, aunque se limitaba a determinar si había lugar a formación de causa, caso en el cual decretaba la suspensión del cargo y los ponía a disposición del tribunal competente para su juzgamiento, siendo éste la Corte del Estado.

4. Finalmente, en cuanto a la Corte del Estado se preveía que sus miembros serían tres Magistrados, que su período era de dos años y su elección estaba a cargo de la Asamblea Legislativa. Como se ve, a diferencia de la de 1863 según la cual los Magistrados debían ser elegidos mediante elección popular, ahora era a la Asamblea a la que competía su elección.

3. De acuerdo a la Constitución de 1868.

Esta Constitución tampoco representó grandes cambios en cuanto a la regulación del Órgano Judicial. Dispuso de acuerdo a ello lo siguiente:

1. Reguló en el Capítulo V este órgano del Estado federal, dividido en dos secciones, una, la primera de “Disposiciones generales” y la otra, la segunda, “De la Corte del Estado”.

2. Al establecer cómo se ejercía el “Poder Judicial” lo hizo señalando que:

“Artículo 90. El Poder Judicial del Estado se ejerce por la Asamblea Legislativa, por la Corte Superior, por los Juzgados del Distrito Capital y departamentales, por los Juzgados de distrito; y por los demás tribunales y juzgados que establezca la ley”

Lo dispuesto en este artículo en cuanto a incluir a la Asamblea Legislativa entre los organismos o tribunales a los que competía el ejercicio del “Poder Judicial”, lo era por razón de las funciones judiciales que le atribuían a dicha Asamblea, concretamente en el artículo 59 de la Constitución en mención y que tenían que ver con el conocimiento de las causas de responsabilidad seguidas al Presidente del Estado y su Secretario, a los Magistrados de la Corte Superior y al Procurador del Estado.

3. En lo que concernía a la Corte del Estado se señalaba que estaría integrada por tres Magistrados, los que eran elegidos por la Asamblea Legislativa por un período de cuatro años.

4. En cuanto a la Constitución de 1870.

En esta otra Constitución panameña de su período federal no se establecieron cambios relevantes con respecto al Órgano Judicial. Así, en los que tenía que ver con la forma como se integraba la Corte del Estado, la cantidad de Magistrados que la constituían y el período de duración en el cargo era similar a lo regulado en su antecesora. Igual ocurría en lo atinente a los otros aspectos que tenían por quienes sería ejercido y las prerrogativas reconocidas a los funcionarios de la administración de justicia.

No obstante, y en cuanto a las prerrogativas que se reconocían a favor de los integrantes del “Poder Judicial”, se estableció en su artículo 91, parte final, que no “podrá eliminarse el destino, cambiarse el período, ni variarse el sueldo” con relación a los funcionarios en ejercicio o con respecto “a la persona ya nombrada para servir el destino”, es decir, para ocupar un cargo en tal órgano. Con esto se venía a reforzar el sistema de garantías reconocidas a los integrantes de este órgano con miras a un desempeño de sus funciones que no se viera supeditado a presiones políticas.

5. El Órgano Judicial en la Constitución de 1873.

En esta Ley Fundamental se regulaba el “Poder Judicial” en su Capítulo IV así denominado, disponiendo en el artículo 93 que éste se ejercería por “la Asamblea Legislativa, por la Corte Superior, por los Juzgados distritoriales departamentales, por los Juzgados de distrito” y por los demás tribunales y juzgados que establecía la ley.

En lo demás si bien no introdujo cambios sustanciales con relación a la Constitución de 1870, sí resulta de gran significado, a nuestro juicio, la función que se le atribuyó a la Corte del Estado en cuanto al control de la constitucionalidad.

En ese sentido se disponía en los numerales 6 y 7 del artículo 102 de la Constitución de 1873, que:

“Artículo 102. Son atribuciones de la Corte del Estado:

1. ...
6. Suspender por unanimidad de votos, y previa audiencia del Procurador del Estado, la ejecución de cualquiera ley que sea contraria a la Constitución, siempre que así lo solicite la mayoría de las corporaciones municipales del distrito capital y de las cabeceras de los departamentos, dando cuenta en este caso a la Asamblea, para que decida definitivamente.
7. Suspender por unanimidad de votos, a solicitud del Ministerio Público o de cualquier ciudadano, los acuerdos municipales que sean contrarios a la Constitución o a las leyes nacionales o del Estado, y dar cuenta a la Asamblea para que decida definitivamente. La Corte oírán por escrito al Procurador del Estado y al Personero de la corporación municipal que expidió el acuerdo”.

Sin entrar en mayores consideraciones, por no ser este el objeto de este trabajo, sí resulta importante resaltar la atribución de dicho tipo de control de la constitucionalidad a la Corte del Estado el que si bien de carácter mixto, en la medida en que había quedarle participación de lo resuelto por la Corte a la Asamblea Legislativa, la que era la que decía de manera definitiva, no menos cierto es que constituye tal competencia el precedente a lo que muchos años después vino a configurarse en la Constitución de 1941, a lo que muchos años después vino a configurarse en la Constitución de 1941, al establecerse en ésta un control de la constitucionalidad concentrado en la Corte Suprema de Justicia.

Con tal fórmula o modalidad de la justicia constitucional, el constituyente panameño de 1873 se adelantó al de 1940, año en el que se elaboró la Carta Política de 1941, casi sesenta años en el establecimiento de un sistema de tutela o defensa de la supremacía constitucional, en el que se le daba participación al Órgano Judicial, en este caso, a través de la Corte del Estado, máximo tribunal del “Poder Judicial” de ese entonces.

6. En cuanto a la Constitución de 1875.

Finalmente, en cuanto a las Constituciones panameñas del período federal y establecido a raíz de la aprobación de la Constitución de Rionegro de 1863, la Carta Política de 1875, en la misma se regulaban los aspectos a los que nos hemos referido atinentes al Órgano Judicial de

forma parecida a las anteriores Constituciones a las que ya se ha hecho referencia. En el caso específico de la función del control de la constitucionalidad se eliminó el concerniente a la ley, pero se mantuvo el de los acuerdos municipales aunque manteniéndose la modalidad, en cuanto a éstos, que el control lo sería con respecto a la infracción de la Constitución o a las leyes nacionales o del Estado. Como se observa, se daba tanto un control de la constitucionalidad como de la legalidad en lo referente a los acuerdos municipales.

VI. El Órgano Judicial en las Constitucionales de la Era Republicana.

A. Explicación introductoria.

Analizadas las Constituciones panameñas del constitucionalismo de la Era Colombiana, nos resta el estudio de las de la Era Republicana durante la cual, como se dejó establecido, se han aprobado cuatro Constituciones consistentes éstas en la de 1904, 1941, 1946 y la de 1972 reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Reformatorio de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994. No está demás recordar que con relación a esta última existe una posición doctrinal que sostiene que las reformas de que fue objeto en 1983 fueron de tal naturaleza que dieron como resultado una nueva Constitución llegándose incluso a afirmar que en la Era Republicana Panamá ha tenido cinco Constituciones, siendo la quinta la de 1983, que sería la que está vigente.

Sin negar lo sustancial que representaron e implicaron las reformas constitucionales de 1983 y sin entrar en mayores debates, aludiremos en este trabajo a la Constitución de 1972 con las reformas que se le han introducido por ser la que por lo menos formalmente responde a tal denominación oficial.

B. En cuanto a la Constitución de 1904.

Como es de conocimiento la primera Constitución de la Era Republicana, la de 1904, fue aprobada por razón de la separación de nuestro país de Colombia, hecho que se produce el 3 de noviembre de 1903. Esta, como lo anota Italo Isaac Antinori-Bolaños, “ha sido, entre todas las Constituciones del país, la que más ajustes o modificaciones requirió durante los treinta y siete (37) años que rigió”.⁹

Para la aprobación de ésta se siguió el método democrático de la convocatoria de una Convención Nacional Constituyente, la que finalizó su labor como lo anota el Dr. César Quintero, el 13 de febrero y siendo sancionada dicha Constitución por el Ejecutivo el 15 de febrero de 1904, promulgándose el 18 de ese mes y año en la Gaceta Oficial N°21.

Indicado lo anterior, se pasa a señalar las particularidades de esta Constitución en lo referente al Órgano Judicial.

1. La regulación de este órgano constitucional se daba en el Título IX e iba del artículo 90 al 97, disponiéndose que dicho órgano o “poder” como se le denominaba sería ejercido por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales subalternos y Juzgados ordinarios que la ley establezca como por los demás tribunales o “Comisiones especiales que haya necesidad de crear de conformidad con los Tratados Públicos”, tal y como lo dejaba previsto el artículo 90, el que adicionaba que “la Asamblea Nacional ejerce determinadas funciones judiciales”.

2. En cuanto a la designación o nombramiento de los Magistrados y Jueces de los respectivos Tribunales y Juzgados que estableciera la ley, se señalaba que éstos serían nombrados “por la Corte, Tribunal o Juez inmediatamente superior en jerarquía”, principio este que a decir de José Dolores Moscote es cónsono con el de independencia judicial y ello porque:

“una vez hecha la designación de los Magistrados de la Corte Suprema, debe proveer por sí mismo a la integración del personal constitutivo de los tribunales inferiores, ya que dentro de su organización y, siquiera, en principio, no deben prevalecer consideraciones personales o de partido... además, nadie como los mismos magistrados y jueces, en sus respectivos

casos, se encuentran en mejores condiciones de apreciar la competencia y moralidad de los que aspiran a desempeñar puestos en la judicatura subalterna, razón suficiente para que sean ellos quienes los nombren”.¹⁰

Se infiere de lo transcrito la importancia que para la administración de justicia reviste la existencia de principios como el establecido en la 92 de la Constitución de 1904 y que tenía que ver con el nombramiento de los Magistrados y Jueces de los distintos Tribunales y Juzgados del Órgano Judicial.

3. Otro aspecto de importancia previsto ya desde los inicios de nuestra Era Republicana era el correspondiente a reconocer que la administración de justicia lo sería de forma gratuita.

4. En el artículo 95 se introdujo la institución del jurado cuando se regulaba que “la ley determinará las causas que en materia criminal deban decidirse por el sistema de jurados.

5. En el artículo 97 se preveía una garantía para los funcionarios que integraban el “Poder Judicial”, cuando establecía que la ley señalaría las asignaciones que debían percibir por razón de sus labores y que éstas “no podrán ser aumentadas ni disminuidas durante el período para el cual hayan sido nombrados”.

6. En cuanto a la Corte Suprema de Justicia se dispuso que este tribunal estaría integrado por cinco Magistrados, nombrados por el Presidente de la República por sí solo, es decir, sin la intervención de otro órgano de Estado y por un período de cuatro años. Esto último fue objeto de modificación cuando mediante el Acto Legislativo de 5 de septiembre de 1924 y ratificado el 25 de septiembre de 1928 se reforma la Constitución y se amplía a diez años el período en el ejercicio del cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

C. El Órgano Judicial en la Constitución de 1941.

Esta, que constituye nuestra segunda Constitución del constitucionalismo de la Era Republicana, regulaba el Órgano Judicial en su Título X, denominado “Poder Judicial”, estableciendo con relación a éste, entre otros aspectos, los siguientes:

1. El artículo 126 con el cual se iniciaba el Título X, estableció el principio de independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, conocido también como el principio de independencia judicial, al disponer que, “los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley”. con relación a éste observaba en su momento el Dr. Moscote que:

“El principio que aquí se asienta” –decía al comentar el citado precepto constitucional– “es de la mayor trascendencia porque al proclamarse la independencia de los jueces se proclama a un mismo tiempo la del poder judicial, suprema garantía de que la justicia, fuera de las limitaciones naturales de quienes imparten, será la expresión de la voluntad del juzgador, apreciada exclusivamente por procedimientos técnico-jurídicos y no en virtud de influencias partidistas o de intereses de dudosa prosapia”.¹¹

Ahora, si bien el reconocimiento de este principio ya representa un gran paso para la prestación del servicio público de la administración de justicia, esto por sí solo no es suficiente porque como anota el Dr. Quintero, “para asegurar constitucionalmente la independencia judicial es preciso, ante todo, que la propia Constitución contenga ciertas disposiciones encaminadas a hacer efectiva tal independencia. Entre ellas, es indicado que están las que establezcan la forma de escoger los funcionarios del ramo; así como las referentes a la estabilidad, remuneración, incompatibilidades e idoneidad de los mismos”.¹²

Esto era lo que precisamente hacía la Constitución en mención, al establecer otros

principios que redundaban en fortalecimiento del principio en mención.

2. En efecto, entre otras garantías y principios que consagraba esta Carta Política a favor de los Magistrados, Jueces y demás funcionarios de la administración de justicia, eran:

a. Toda supresión de empleos en el ramo judicial se haría efectiva al finalizar el período correspondiente.

b. El período de los Magistrados y Jueces no podía ser modificado ni cambiado “sin previa reforma de la Constitución”, con el objeto de que uno y otro juzgador no resultara ni perjudicado ni beneficiado, como lo disponía el artículo 137.

c. Los Magistrados y Jueces no podían ser detenidos ni arrestados sino en virtud de mandato escrito de autoridad judicial competente para juzgarlos.

3. En cuanto a la Corte Suprema de Justicia se establecía que ésta estaría integrada por cinco Magistrados principales, cuyo nombramiento se haría cada dos años y por un período de diez años. Con relación al principio del nombramiento escalonado de los Magistrados de la Corte Suprema previsto en esta Constitución observaba Víctor Florencio Gotilla, que:

“La Constitución de 1941 adoptó el principio consagrado ya en el acto reformativo de 1928, mediante el cual los magistrados de la Corte Suprema son nombrados cada dos años para un período de diez, en lugar de la reintegración total por el Ejecutivo al vencimiento de un ejercicio común a todos, como ocurría antes de la reforma apuntada”.¹³

Con este principio, pues, lo que se perseguía era que un Presidente terminara nombrando, en un solo momento, a todos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por las implicaciones que ello conlleva.

En cuanto al método previsto para el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema, se disponía que estaría a cargo del Presidente de la República, sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Finalmente, y con respecto a la Corte Suprema, esta Constitución regulaba en su artículo 128, que este alto tribunal tendría un Presidente, quien sería elegido por sus propios Magistrados integrantes, por mayoría de votos y que “el Presidente, una vez elegido, conservaría el cargo por todo el tiempo que continúe siendo Magistrado de la Corte”.

Dicho en otras palabras, si quien era elegido Magistrado de la Corte, estaba iniciando su período, sería Presidente de este tribunal durante los diez años que estaría ejerciendo su cargo.

4. Por último hay que recordar que con la Constitución de 1941 se estableció además del control concentrado o guarda judicial de la Constitución el contencioso-administrativo y se reconoció o consagró la acción de amparo de las garantías constitucionales, con lo que a la vez que se perfeccionaba el Estado constitucional panameño, se le asignaba al Órgano Judicial un papel relevante en la tutela del principio de supremacía constitucional, el de legalidad como en la defensa jurisdiccional de los Derechos Fundamentales.

D. La regulación constitucional del Órgano Judicial en la Constitución de 1946.

La Constitución de 1946 como se sabe, es el resultado de todo un proceso constitucional desarrollado dentro de un contexto político de inestabilidad institucional que se inicia a raíz del derrocamiento del Presidente de la República, Dr. Arnulfo Arias Madrid, en octubre de 1941. Como vía de salida y solución a la crisis que se vivía durante la gestión gubernamental

de Ricardo Adolfo de la Guardia, quien como Ministro del Gabinete del Presidente derrocado había sido designado como encargado de la presidencia, se optó por la convocatoria a elecciones para escoger una Asamblea Constituyente a la que se le encomendaría la aprobación de la nueva Constitución.

Con respecto a lo expuesto os dicen los autores Pizzurno y Araúz que, “en diciembre de 1944 el gobierno ante la disyuntiva de la elección de Designados por parte de la Asamblea Nacional y la convocatoria de una Constituyente, optó por este último camino, tras un acuerdo con los dirigentes de los principales partidos políticos a través del denominado Comité de Coordinación Política”.¹⁴

Elegida la Asamblea Constituyente la misma terminó aprobando finalmente la nueva Constitución, la que entró en vigencia en marzo de 1946.

Veamos los aspectos más relevantes de ésta con relación al Órgano Judicial.

1. En un principio se dispuso que la Corte Suprema de Justicia estaría integrada por cinco Magistrados quienes serían nombrados por el Consejo de Gabinete con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional. El nombramiento de éstos se haría en base al principio del nombramiento escalonado de uno cada dos años para un período de diez años.

Posteriormente, en 1956 se reforma la Constitución y se estableció en cuanto a la Corte Suprema que estaría compuesta por nueve Magistrados designados por un lapso de dieciocho años. Se dio, por tanto, un aumento del número de Magistrados como del período para el cual eran nombrados en sus cargos.

La Constitución en mención también señaló que los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serían inferiores a los de los Ministros de Estado.

2. En lo que respecta a las garantías de que estaban revestidos los Magistrados y Jueces del Órgano Judicial, se mantenían las ya reconocidas en la Constitución de 1941.

E. La Constitución de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N°1 de 1933 y N°2 de 1994.

Esta Constitución, luego de las reformas de que ha sido objeto, regula lo concerniente a la administración de justicia en el Título VII, denominado “La Administración de Justicia”, dividido a su vez en dos Capítulos, uno dedicado al Órgano Judicial, el primero de ellos y otro al Ministerio Público, en este caso el Capítulo 2.

Los aspectos más relevantes consisten en lo siguiente:

1. Se establecen los principios constitucionales en base a los cuales se da la prestación del servicio público de la administración de justicia, a saber:

a. Que es gratuita, expedita e ininterrumpida; la gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no implicará el pago de impuesto alguno (artículo 198)

b. Se dispone de igual modo que las leyes procesales que se aprueben se inspirarán en la simplificación de los trámites y ausencia de formalismos y que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos previstos en la ley procesal (artículo 212)

2. En cuanto a las garantías de las que se reviste esta función y los encargados de ejercerla, se establece que:

a. El principio de independencia judicial (artículo 207)

b. Estabilidad en el cargo (artículo 208)

c. La garantía penal de la no detención ni arresto salvo por la autoridad competente para juzgarlo y mediante mandamiento escrito (artículo 213)

3. En cuanto a las inhabilitaciones e incompatibilidades

a. Se dispone que la persona que haya sido condenada por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada por un tribunal de justicia, no podrá ocupar cargo alguno en el Órgano Judicial (artículo 202)

b. La prohibición de desempeñar otro cargo público remunerado, excepto el de profesor de Derecho a nivel universitario (artículo 205)

c. La incompatibilidad con la participación en política, salvo la emisión del voto, con el ejercicio de la abogacía, el comercio y cualquier otro cargo remunerado (artículo 209)

4. En cuanto a la Corte Suprema de Justicia

a. Estará integrada por el número de Magistrados que determine la Ley

b. Su nombramiento corresponde al Consejo de Gabinete sujeto a la aprobación o no de la Asamblea Legislativa, por un período de diez (10) años

c. El nombramiento escalonado de los Magistrados.

d. División de la Corte en Salas según lo determine la Ley

e. Se le atribuye a la Corte Suprema el control de la constitucionalidad y el de la legalidad

f. Sus fallos no son recurribles vía la acción de inconstitucionalidad ni del amparo

5. Finalmente, esta Constitución establece un principio que producto de las reformas constitucionales de 1983, persigue reforzar la independencia de los demás órganos del Estado, cuando en su artículo 211 establece que los Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, serán formulados por la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación, respectivamente, los que “los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público”.

En el citado precepto constitucional se regula de igual forma que estos Presupuestos en conjunto, “no serán inferiores... al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central”.

Con respecto al contenido de esta norma soy del criterio que ésta ha de entenderse en el sentido que el Órgano Ejecutivo, al que si bien por mandato de la Constitución le compete “la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado”, no debe, al incluir los Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público en el proyecto de Presupuesto General, disminuir los fondos o eliminar alguna de las partidas de éstos, puesto que debe ser al momento en el que éste va a ser conocido y debatido por el Órgano Legislativo en el que se formulan los cuestionamientos que procedan con relación a los mismos. De otra forma no tendría ninguna razón de ser de este principio si como se sabe en la práctica cada institución prepara su propio proyecto de Presupuesto y se lo remite al Ejecutivo o concretamente al Ministerio que tiene que ver con la elaboración y presentación del proyecto de Presupuesto General del Estado y en el que se dan las disminuciones recortes de los proyectos que recibe de éstas.

En otras palabras, se terminaría dando un trato igual al Órgano Judicial y al Ministerio Público que el que se le da a las otras instituciones y organismos públicos, a pesar que éstas y éstos no se les reconoce una norma similar.

El artículo por lo demás es claro cuando establece que los respectivos Presupuestos ya sea del Órgano Judicial o del Ministerio Público, una vez formulados, se remitirán oportunamente al Ejecutivo “para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del

sector público”.

VII. Reflexión final.

De lo que se ha expuesto a lo largo de esta monografía se puede inferir, de forma precisa, que desde nuestra primera Constitución, la de 1841, hasta nuestros días, se ha estado regulando el órgano que según la concepción del Estado Constitucional de Derecho le compete la administración de justicia, como lo es el Órgano Judicial. Que a través de las diversas Constituciones panameñas se ha seguido una línea evolutiva y de perfeccionamiento de éste tan importante y necesario órgano constitucional para la existencia de un Estado comprometido con la tutela de los Derechos Fundamentales reconocidos a los hombres y mujeres como a los grupos que integran la sociedad.

- ¹ NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Edit. Temis, Colombia, 1997, pág.42.
- ² SÁCHICA, Luis Carlos. Derecho Constitucional General. Edit. Temis, Colombia, pág. 6.
- ³ LABASTIDA, Horacio. Las constituciones españolas. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 9.
- ⁴ QUINTERO, César. Evolución constitucional de Panamá. Edit. Portobelo, Panamá, 1999, pág. 3.
- ⁵ ARAÚZ, Celestino A. y PIZZURNO G., Patricia. El Panamá colombiano. (1821-1903), Litho Editorial Chen, Panamá, 1993, págs. 11.12.
- ⁶ QUINTERO, César. Evolución constitucional de Panamá. Universidad Externado de Colombia, 1988, pág. 20.
- ⁷ HENAO HIDRÓN, Javier. Panorama del Derecho constitucional colombiano. Edit. Temis, Colombia, 1992, pág.15.
- ⁸ CASTILLERO R. Ernesto J. Ob. cit. pág.125.
- ⁹ ANTINORI-BOLAÑOS, Italo Isaac. Panamá y su historia constitucional (1808-2000), Panamá, 2000, pág.45.
- ¹⁰ MOSCOTE, José Dolores. El Derecho Constitucional Panameño. Editado por The Star and Herald Company, Panamá, 1943, pág.372.
- ¹¹ MOSCOTE, José Dolores. Ob. cit. pág.368.
- ¹² QUINTERO, César. La independencia judicial. Anuario de Derecho N°10, Universidad de Panamá, 1972, pág. 16.
- ¹³ OYTÍA, Víctor Florencio. Las Constituciones de Panamá. Litografía e Imprenta Lil, Costa Rica, 1987, pág. 439.
- ¹⁴ PIZZURNO G., Patricio Y ARAUZ, Celestino A. Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989). Edit. Mafer, Panamá, 1996, pág.314.