

Perspectivas Históricas sobre la

JUSTICIA PANAMEÑA
EN SU PRIMER CENTENARIO 1903-2003



Órgano Judicial
República de

Perspectivas Históricas sobre la

JUSTICIA PANAMEÑA

EN SU PRIMER CENTENARIO 1903-2003

Órgano Judicial de la República de Panamá

Año del Centenario
2003

Foto de portada:
Sede actual de la Corte Suprema de Justicia,
Palacio de Justicia, Ancón, inaugurado en 1990.

Dirección editorial:
Órgano Judicial de la República de Panamá

Corrección de textos:
Profesora Edna Araúz

Foto de portada:
Javier Shirley

Diseño, diagramación y portada:
Novo Art, S.A. / Pedro A. Argudo

Una Edición del Órgano Judicial de la República de Panamá

ISBN 9962-8830-4-0
Depósito Legal: Pan. 000-2003

Primera Edición: noviembre de 2003

Las opiniones emitidas en esta obra son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Reservados todos los derechos.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin la autorización de los editores.

Presentación

Con motivo de la celebración de los primeros cien años de la República que coinciden felizmente con el centenario del Órgano Judicial, nuestra Institución experimenta especial regocijo en dar a conocer la presente serie de conferencias.

Los trabajos que se publicarán como parte de este esfuerzo han sido desarrollados por notables juristas nacionales, y tienen el mérito de representar un aporte en la senda de lograr la construcción de la conciencia histórica de nuestra justicia y sus principales actores.

No cabe duda que la historia de las instituciones es un reflejo de lo que hemos sido y de nuestra idiosincrasia. La búsqueda de nuestros orígenes es también una de las tareas que debemos adelantar los panameños en este momento especial de nuestra historia, ya que ello nos permitirá valorar lo que hemos hecho y lo que nos falta por hacer.

La edificación de la justicia del futuro impone que todos conozcamos y valoremos nuestro pasado que atesora un bagaje insustituible de vivencias y experiencias que han marcado nuestro devenir como Nación. Confiamos en que este esfuerzo nos ofrecerá los espacios de reflexión necesarios para la fijación de los nuevos derroteros que, en lo sucesivo, deberá seguir la Justicia panameña a fin de consolidar el logro de las metas de excelencia, efectividad e integridad en que estamos comprometidos.



Adán Arnulfo Arjona L.
Magistrado Presidente
Corte Suprema de Justicia

Agradecimientos

A Carlos Cuestas, Hipólito Gil, Jorge Giannareas, Jane Saldaña, Marisol Contreras, a la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas, a la Dirección de Servicios Generales, a la Dirección de Abastecimiento y Almacén, a la Dirección de Informática, a Joel Hernández, María del Rosario Tejedor, Argelis Escudero, Cinthya Camargo, Icela Stanziola de Rodríguez, Jorge Kam Ríos, Edgar Rodríguez, Jeimy Lasso y Anisabel Rodríguez.

A todas las personas y amigos que con su apoyo, conocimiento, dedicación y aportes desinteresados hicieron realidad este proyecto que conmemora los primeros cien años de vida republicana de Panamá y del Órgano Judicial.

Órgano Judicial de la República de Panamá

Contenido

La Regulación Constitucional de la Administración de Justicia	11
Rigoberto González Montenegro	
El Derecho Constitucional Panameño durante la Época Republicana: 1968-1989	31
Carlos Bolívar Pedreschi	
Historia de la Codificación Penal durante la Época Republicana	47
Aura E. Guerra de Villalaz	
Evolución de la Jurisprudencia de la Sala Segunda, de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia	69
Carlos Enrique Muñoz Pope	
La Institución de los Jurados en la República de Panamá	93
Wilfredo Sáenz	
La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Panamá durante el último siglo	119
Arturo Hoyos	
Historia de la Codificación Procesal Panameña	141
Jorge Fábrega Ponce	
Evolución del Derecho Laboral Panameño durante la Época Republicana	161
Rolando Murgas Torrazza	
Orígenes de la Protección Judicial de la Niñez en la Era Republicana	207
Jorge Giannareas	
Estampas de la Vida Judicial	225
Luis Carlos Reyes	
Carlos A. Mendoza, Jurista de la Patria	239
Laurentino Díaz López	
Historia del Registro Judicial de Panamá	253
José Antonio Vásquez Luzzi	
El Cuatrenio 1990-1993: Una Nueva Etapa de la Administración de Justicia	269
Carlos Lucas López Tejada	
La Justicia Panameña ante el Desafío del Siglo XXI	281
Adán Arnulfo Arjona	



La Regulación Constitucional de la Administración de Justicia

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”, entendiendo 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, sometiéndolo a la ley”,² en este caso y sobre todo, supeditando el ejercicio del poder político atribuido a las autoridades en 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 cons-

¹ NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**. Bogotá: Editorial Temis, 1997, p. 42.

² SÁCHICA, Luis Carlos. **Derecho constitucional general**. Bogotá: Edit. Temis, s/f, p. 6.

titucionales a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder estatal o público.

Se trata, por tanto, del estudio de la evolución constitucional del Órgano Judicial panameño, en cuanto a la forma como ha sido regulado en las diversas constituciones 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 autores como César Quintero, constitucionalista panameño, a establecer 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: El constitucionalismo de la Era o Período Colonial; el de la Era Colombiana y 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:

³ LABASTIDA, Horacio. **Las constituciones españolas**. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 9.

⁴ QUINTERO, César. **Evolución constitucional de Panamá**. Panamá: Editorial Portobelo, 1999, p. 3.

“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” creada 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 Río Negro de 1863, pasará a llamarse Estados Unidos de Colombia.

a. Los tipos de Constituciones que rigieron durante este período

⁵ ARAÚZ, Celestino A. y PIZZURNO G., Patricia. **El Panamá colombiano. (1821-1903)**. Panamá: Litho Editorial Chen, 1993, pp. 11-

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, si 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 Villa 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 doctor 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 Centro Federal de 1853, la de la Confederación granadina de 1858 y la de 1863, conocida como la Constitución de Río Negro.

Finalmente, y dentro de esta reseña concisa del constitucionalismo de la Era Colombiana, la Constitución de 1886 es proferida una vez 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 con el caso de Panamá, que rigieron en nuestro país, ya sea cuando fuimos parte integrante de la República de Colombia o la Gran Colombia o cuando lo 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.

⁶ QUINTERO, César. **Evolución constitucional de Panamá**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1988, p. 20.

⁷ HENAO HIDRÓN, Javier. **Panorama del derecho constitucional colombiano**. Bogotá: Editorial Temis, 1992, p. 15.

Durante la etapa de nuestra historia de la era del constitucionalismo colombiano 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 correspondiera 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. A 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 se establecía como garantía a favor de los Magistrados y Jueces 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

⁸ CASTILLERO R., Ernesto J. *Op. cit.*, p. 125.

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 Centro Federal 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 Centro federal 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:

“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 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 Río Negro 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 Río Negro de 1863 y que llevó, como nos recuerda el doctor César Quintero, a su

máxima expresión la concepción federal del Estado ya que Panamá llegó a contar con seis Constituciones, 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 se 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.

- a. 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”.
- b. 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 garan-

tías de estabilidad en los cargos de los funcionarios del “Poder Judicial” ya aludidos, cuando vimos lo atinente a la Constitución de 1863.

- c. 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.
- d. 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:

- a. En el capítulo V reguló a este órgano del Estado Federal, el cual estaba dividido en dos secciones: la primera “Disposiciones generales”; la segunda “De la Corte del Estado”.
- b. Al establecer la forma en que 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.

- c. 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 se 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:

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 oírá 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 ha-

bía que darle participación de lo resuelto por la Corte a la Asamblea Legislativa, la que decidía 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, 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 la 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 Río Negro 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 al de 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 Constituciones 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: la de 1904, 1941, 1946 y la de 1972 reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Reformatorio de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994. No está de más 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.

⁹ ANTINORI-BOLAÑOS, Italo Isaac. **Panamá y su historia constitucional (1808-2000)**. Panamá: s/e, 2000, p. 45.

¹⁰ MOSCOTE, José Dolores. **El derecho constitucional panameño**. Panamá: Editado por The Star and Herald Company, 1943, p.

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 doctor César Quintero, el 13 de febrero y fue 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 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, el cual iba de los artículos 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

¹¹ *Ibidem*, p. 368.

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 el artículo 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 esto, observaba en su momento el doctor Moscote que:

¹² QUINTERO, César. **La independencia judicial**. Anuario de Derecho N° 10. Panamá: Universidad de Panamá, 1972, p. 16.

¹³ GOYTÍA, Víctor Florencio. **Las Constituciones de Panamá**. San José: Litografía e Imprenta Lil, 1987, p. 439.

“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 doctor 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 podrían 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

¹⁴ PIZZURNO G., Patricia; ARAÚZ, Celestino A. *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*. Panamá: Editorial Mafer,

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 estuviera 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, doctor 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, nos 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 Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos¹ de 1933 y 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 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 ambos Presupuestos, 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 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 elabo-

ración y presentación del 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 a 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.

Bibliografía

ANTINORI-BOLAÑOS, Italo Isaac. **Panamá y su historia constitucional** (1808-2000). Panamá: s/e, 2000.

ARAÚZ, Celestino A. y PIZZURNO G., Patricia. **El Panamá colombiano** (1821-1903). Panamá: Litho Editorial Chen, 1993.

GOYTÍA, Víctor Florencio. **Las Constituciones de Panamá**. San José: Litografía e Imprenta Lil, 1987.

HENAO HIDRÓN, Javier. **Panorama del derecho constitucional colombiano**. Bogotá: Editorial Temis, 1992.

LABASTIDA, Horacio. **Las constituciones españolas**. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.

MOSCOTE, José Dolores. **El Derecho constitucional panameño**. Panamá: Editado por The Star and Herald Company, 1943.

NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**.

Bogotá: Editorial Temis, 1997.

PIZZURNO G., Patricia y ARAÚZ, Celestino A. **Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)**. Panamá: Editorial Mafer, 1996.

QUINTERO, César. **La independencia judicial**. Anuario de Derecho N° 10. Panamá: Universidad de Panamá, 1972.

QUINTERO, César. **Evolución constitucional de Panamá**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1988.

QUINTERO, César. **Evolución constitucional de Panamá**. Panamá: Editorial Portobelo, 1999.

SÁCHICA, Luis Carlos. **Derecho Constitucional General**. Bogotá: Editorial Temis, s/f.

Rigoberto González Montenegro

Realizó sus estudios de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá; los de doctorado en la Universidad Complutense de Madrid, así como estudios de especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España.

Es profesor de Historia Constitucional de Panamá, Derecho Constitucional y de Derecho Procesal Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Ha sido Profesor de la Maestría de Derecho de la ULACIT y de la Universidad Latina de Panamá. Es Miembro Fundador de la Asociación Panameña de Derecho Constitucional (APADEC) y de la Academia Panameña de Derecho.

Luego de haber ocupado diversos cargos dentro del Ministerio Público, en la actualidad es Secretario de Asuntos Legales de la Procuraduría General de la Nación.

Ha dictado numerosas conferencias en la República de Panamá y entre sus publicaciones podemos mencionar: Excepciones a la Garantía del Juicio Previo (1992), El Poder Constituyente (1994), La intervención de las comunicaciones telefónicas (2000), La Reforma de la Constitución (2000, Segunda edición), La Constitución y

su interpretación (2001), Los desafíos de la justicia constitucional panameña (2002), El Habeas Data (2002, Segunda edición), “El Recurso de Revisión Penal”, en la obra Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales (2002), Curso de Derecho Procesal (2002).

También es autor de diversos artículos de opinión y ensayos en diarios y revistas especializadas, como son los artículos: *La justicia constitucional en Panamá* (1997) y el de *La objeción de inexecutable constitucional en Panamá* (2001), ambos publicados en el Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España.



El Derecho Constitucional Panameño durante la Época Republicana: 1968-1989

Carlos Bolívar Pedreschi

I. Explicación Obligada

El tema objeto de la conferencia de esta tarde se me entrega bajo el título “El derecho Constitucional Panameño durante la Época de la República: 1968-1989”.

Me corresponde, en consecuencia, discurrir sobre la etapa más difícil y dramática del Derecho Constitucional Panameño. En efecto, el que va de 1968 a 1989 coincide cronológicamente con la época en que el Estado y la sociedad panameña se vieron visitados por un hecho inédito en la historia que corre desde cuando en 1903 nos separamos de Colombia. Hablo, naturalmente, de la Dictadura Militar que se extendió del 11 de octubre de 1968 al 20 de diciembre de 1989.

Así las cosas, la conferencia bien puede intitularse, igualmente, el “Derecho Constitucional Panameño durante la Dictadura Militar” o, si se prefiere, recordando una de las mejores novelas de García Márquez, “El Derecho Constitucional Panameño en los Tiempos del Cólera”. Después de todo, las dictaduras constituyen verdaderas patologías políticas y sociales dondequiera que ellas se instalen geográficamente.

Debo empezar por reconocer que el tema que me impuse lo anticipaba áspero e incómodo para mí e, inevitablemente, igual para algunos de los asistentes. No obstante ello, tomé la libre decisión de abordarlo por tres razones: la primera, porque dado lo polémico y controversial del tema, la materia no tenía por qué contar con muchas personas deseosas de abordarlo. La segunda, porque hurtar a las futuras generaciones el conocimiento de este período crucial en la vida social, política y constitucional panameña, iba a surtir el mismo efecto práctico que quemar las fuentes de nuestra propia historia. Y la tercera, para mí la más importante, era la de proteger el estado de indefensión en que se encuentran y se encontrarán los niños de escuela primaria y los adolescentes de escuela secundaria de hoy y del futuro. Su estado es de completa indefensión ante la distorsión histórica que produjeron 21 años de dictadura militar.

Recuérdese que el país, durante la dictadura, vivió un período de inversión de valores. Recuérdese que el 11 de octubre de cada año se celebraba en esa época como la verdadera fiesta nacional. Las verdaderas fiestas patrias pasaron a menos ante las fan-

farrias de cada 11 de octubre. Recuerdo haber dicho el 28 de noviembre de 1987, día de nuestra independencia de España, que nuestras verdaderas fechas históricas quedaron convertidas en velorios de tercera.

Nuestros niños y adolescentes de hoy y del mañana no pueden quedar expuestos a tomar como una misma cosa los presidentes realmente republicanos, que los presidentes a quienes los Comandantes de turno le obsequiaron los cargos que ostentaron. Corroborando precisamente el origen real de estos presidentes, recuerdo haber dicho en la citada conferencia del 28 de noviembre de 1987, que así como Dios echaba al mundo a cada uno con su pedazo de pan debajo del brazo, cada nuevo comandante nos llegaba con su pedazo de presidente debajo del sable. Y así fue y todos lo recordamos. No puede ocurrir que estos presidentes, servidores de la autocracia, a la cual adeudaban sus cargos, puedan ser confundidos con presidentes auténticamente republicanos, como es el caso, para citar algunos ejemplos de los períodos iniciales del Estado panameño, de José Domingo de Obaldía, Carlos A. Mendoza, Pablo Arosemena, Belisario Porras y, posteriormente, Harmodio y Arnulfo Arias Madrid. Más recientemente, tampoco pueden nuestros niños y adolescentes de hoy y de mañana, confundir aquellos presidentes nominales con presidentes de la visión, sobriedad y austeridad comprobadas, de un Enrique A. Jiménez, un Ernesto de la Guardia Navarro, o bien de un Roberto Francisco Chiari quien, sin los alardes típicos de la dictadura, con la sencillez que le era propia, tuvo el coraje y el patriotismo de romper en 1964 relaciones diplomáticas con la potencia más poderosa del mundo, con ocasión de los trágicos sucesos del 9 de enero y días posteriores. En este punto, bueno es recordar la memorable actuación del entonces jefe de la Guardia Nacional, General Bolívar Vallarino, quien resistió todas las presiones de las autoridades zoneítas y de la diplomacia imperial, interesadas en que la Guardia Nacional persiguiera a los patriotas panameños que estaban defendiendo con su vida los derechos de la nacionalidad panameña.

También fue memorable la actuación del Licenciado Miguel J. Moreno Jr., quien, con la capacidad, el patriotismo y el valor personal que lo caracterizan y contra todas las presiones posibles, presentó, en enero de 1964, ante la Organización de Estados Americanos, el cargo de agresión contra la primera potencia del mundo. De paso, el Licenciado Miguel J. Moreno Jr., junto con muchos panameños ilustres y con verdadera vocación nacionalista y democrática, quedó englobado entre los que la dictadura nacionalera denunciaba en sus periódicos como “entreguistas”, “vendepatrias” y “lacayos del colonialismo”. La sola comparación de los verdaderos presidentes republicanos que tuvo Panamá, nacidos de las urnas, con los presidentes de la autocracia, nacidos de las armas, provoca consternación, si esa diferencia no llega esclarecida a la mente limpia e inocente de los niños y adolescentes de hoy y del mañana.

II. Premisas Oportunas

El tema elegido para la conferencia de esta tarde sugiere, para su mejor comprensión,

que se inicie con un breve repaso de las premisas, afortunadamente de validez universal, que de alguna forma estarán presentes y dando sentido a muchos de los aspectos específicos que serán objeto de ella.

Empecemos por la primera de tales premisas. Ésta se enuncia así:

“Una dictadura, en cualquier lugar del mundo que la padezca, sólo es posible a condición de que todos los órganos clásicos del gobierno de un Estado, esto es, los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, estén subordinados a la persona del dictador.”

No de otra forma habrían sido posibles las dictaduras de Hitler en Alemania, de Mussolini en Italia, de Franco en España, de Pinochet en Chile y, más recientemente, la dictadura de Sadam Hussein en Irak.

La dictadura que Panamá vivió del 11 de octubre de 1968 al 20 de diciembre de 1989, cuando se produjo el ajuste de cuentas entre viejos aliados, no iba a ser la excepción.

La aseveración que precede no representa ninguna novedad ni, mucho menos, una apreciación subjetiva o arbitraria. Recuérdese, incluso, que el primer titular de la dictadura militar panameña reconoció la existencia de esta, manifestando que la dictadura panameña era una “dictadura con cariño”. Pero, así como para la química no existen las estricninas con miel de abejas, igualmente en Ciencia Política y en Derecho Constitucional, no existen, por sus características propias, dictaduras democráticas ni dictaduras cariñosas. Todavía hoy, mientras dicto esta conferencia, el país no sabe en qué lugar yacen los restos de un sacerdote y de muchos civiles asesinados, tal vez, por un cariño mal entendido.

La realidad constitucional propia de todas las dictaduras, sin que la de Panamá sea una excepción, es lo que explica por qué el tiempo transcurrido durante una dictadura no cuenta ni deba contar para la prescripción de las acciones penales por delitos políticos y de lesa humanidad ocurridos durante la dictadura y a manos de ella.

La segunda de las premisas de validez universal que importa recordar es la de que en la Ciencia Política y en el Derecho Constitucional de todos los países, el gobierno republicano es el que técnicamente se opone al monárquico. Nació como reacción política universal a los gobiernos de monarquía absoluta, en que la soberanía y el denominado poder constituyente originario residían en la sola persona del monarca absoluto. Por ello se decía que, tocando al monarca, se tocaba la soberanía y se tocaba todo el poder constituyente.

Con fundamento en la premisa universal que precede, tenemos la primera consecuencia:

El Estado panameño, que el próximo 3 de noviembre cumple sus primeros 100 años

de existencia, no cumple, sin embargo, 100 años de república. El gobierno republicano en el Estado panameño se interrumpió por 21 años, cediendo espacio a un gobierno autocrático, de autocracia absoluta. La soberanía, que en todo gobierno republicano reside en el pueblo, pasó a residir en la persona del dictador de turno. Tocando al dictador de turno, como en los casos de las monarquías absolutas, se tocaba la fuente del poder público.

De su arbitrio dependía quiénes amanecían desterrados, quiénes amanecían vivos y quiénes amanecían muertos. Los aviones de la FAP, tal como lo declaraban expresamente, tenían gasolina para los próximos desterrados. Por 21 años la soberanía popular, la soberanía de las urnas, fue secuestrada y reemplazada por la soberanía de las armas. ¿Es sano y deseable que las presentes y futuras generaciones ignoren esto? ¿Es sano y deseable que vivan de “revolución octubrina”, de la famosa “aspirina panameña” y de “los hijos predilectos de la revolución”, quienes, paradójicamente, a partir precisamente de la dictadura pasean su hambre y sus harapos por nuestros semáforos y farmacias?

No es justo que las generaciones futuras hereden únicamente la enorme deuda que arrastramos desde la dictadura y, de ñapa, una historia distorsionada.

Con fundamento científico en lo que universalmente tienen acordado la Ciencia Política y el Derecho Constitucional, así los Presidentes que se dieron durante la autocracia fueron, precisamente, eso: Presidentes de la autocracia y nunca Presidentes de la República.

No ignoramos que el Estado panameño lleva por nombre, precisamente, República de Panamá. Ese nombre, “República de Panamá”, no es casual. Resume la aspiración de nuestros próceres de que el Estado panameño contara siempre con gobiernos republicanos y no monárquicos ni dictatoriales.

Y, obviamente, el desafío a ese deseo de los próceres, y al nombre con que fue bautizado el Estado, no convierte, por arte de birlibirloque, a un gobierno dictatorial en un gobierno republicano, ni a los Presidentes designados por la autocracia militar, en Presidentes de la República.

Quiénes fueron Presidentes, Ministros y Embajadores de la autocracia militar, se arrogan, en los escritos que suscriben para la prensa los títulos de ex presidentes de la República, ex ministros de la República o ex embajadores de la República. Esto, como explicamos, es, en el mejor de los casos, una impropiedad. El único miembro del partido que nació de la dictadura y que puede legítimamente usar el título de Presidente de la República, por haber recibido su mandato de las urnas, es el doctor Ernesto Pérez Balladares. Y esto fue posible porque existía la democracia que se nos negó por mucho tiempo y porque al frente de ella, estaba un panameño de la estatura moral y seriedad del Presidente Guillermo Endara. También probó el Presidente Pérez Balladares que bastan 5 años de democracia para hacer virtualmente más obras que las que hizo la dictadura en 21 años.

¿No es verdad que es desagradable lo dicho, no obstante, ser una simple descripción de los hechos? Evidentemente que sí. Pero estas conferencias, denominadas magistrales, tendrán un valor inevitablemente testimonial e histórico. Y a la historia, es preferible que se le rindan cuentas claras.

Otra de las premisas universales, vale decir, que se dan en todos los Estados del mundo y, en consecuencia, en el Estado panameño, es la de que tanto la Constitución como el Derecho Constitucional están indisolublemente vinculados a la política.

Existe, pues, un nexo de causalidad entre la política, las Constituciones y, consiguientemente, el Derecho Constitucional. A esta premisa nos hemos referido en diferentes oportunidades. Más aun: ese nexo de causalidad está tan bien definido que pocos deben ignorar el poder condicionador que la política ejerce sobre la Constitución y el Derecho Constitucional.

El Derecho Constitucional, gústenos o no, está indisolublemente unido a la política, del mismo modo que la sombra al cuerpo, la trompa al elefante, el trueno al relámpago. Mas aún, hemos dicho, para calificar esta relación, que así como el relámpago precede necesariamente al trueno y no a la inversa, asimismo la política precede necesariamente al Derecho Constitucional y no a la inversa.

Antes de que la realidad política y geopolítica panameña diera paso a la dictadura que tuvimos, regía en el Derecho Constitucional panameño la Constitución Política de 1946, una constitución socialmente apreciada. Cuando la política y la geopolítica cambiaron y surgió la dictadura militar, el ordenamiento constitucional cambió, cambió la Constitución y cambió el Derecho Constitucional basado en la Constitución de 1946 que la dictadura encontró al nacer.

Una tercera premisa, igualmente de carácter universal, es la de que resulta físicamente imposible el fenómeno de la dictadura, si los dictadores tuvieran que matar personalmente a cada una de sus víctimas. Si así fuera, ni la de Hitler ni la de Franco ni la de Mussolini ni la de Pinochet ni la de Sadam Hussein hubiesen sido dictaduras. Recuérdese que no fue Pinochet quien pilotó los aviones y los helicópteros que tiraron al fondo del mar a muchos chilenos. Fueron subalternos suyos, entrenados para esos extraños y extremos oficios, quienes ejecutaron esos crímenes.

Finalmente, una última premisa universal que, en alguna medida, complementa y remata algunas de las anteriores y que, afortunadamente, no necesita de mayores comentarios, es la que se expresa así:

“La política, es un fenómeno de fuerza. ¿Quiénes la hacen? Quienes la tienen.”

Por ello, cualquier Constitución nueva en Panamá, o en cualquier Estado del mundo, no la harán los que tengan la razón, o las mejores intenciones, sino los que tengan la fuerza para imponerla y para mantenerla.

III. Etapas del Derecho Constitucional durante la Dictadura

El estudio del Derecho Constitucional panameño durante el período de la dictadura permite dividirlo en cuatro etapas:

- A. La que va del 11 de octubre de 1968 a la Constitución de 1972.
- B. La que va de la Constitución de 1972 a las reformas de 1978.
- C. La que va de las reformas de 1978 a las reformas de 1983.
- D. La que va de las reformas de 1983 al 20 de diciembre de 1989.

Veamos, brevemente, las características jurídicas que presentan cada una de las etapas indicadas.

A. Del 11 de octubre de 1968 a la Constitución de 1972

Este primer período se caracteriza por la concurrencia de dos textos, ambos con su-puestas jerarquías constitucionales. El primero, denominado Estatuto del Gobierno Provisional, expedido por la Junta Provisional de Gobierno el día 12 de octubre de 1968 y publicado en la Gaceta Oficial 16221 de 17 de octubre de 1968. El segundo de éstos es la propia Constitución de 1946.

Naturalmente, la Constitución de 1946 no tuvo, en lo básico, mayor realidad, y el tex-to del Estatuto del Gobierno Provisional se convirtió en el único y verdadero texto Constitucional hasta la Constitución de 1972.

A continuación, uno de los considerandos que puede leerse en el texto constitucio-nal de esta primera etapa, representado en el Estatuto del Gobierno Provisional:

“Que debiendo regirse el gobierno por lo que prescribe el Estatuto del Go-bierno Provisional y la Constitución Nacional, resulta imprescindible contar con una Corte Suprema de Justicia cuyos miembros hayan jurado acata-miento a aquellas normas.”

Como se recuerda, no fue proeza integrar una Corte Suprema de Justicia con abo-gados que juraran acatamiento a estas normas.

He aquí cumplida una de las premisas universales de toda dictadura en todos los Estados del mundo: uno de los tres órganos clásicos del gobierno, el Órgano Judi-cial , a través de la Corte Suprema de Justicia, jura acatamiento a las normas que emanen de la dictadura.

De otro lado, por lo que hace al Órgano Ejecutivo, el Artículo 1º del Estado del Go-bierno Provisional rezaba textualmente así:

“Artículo 1º. El Órgano Ejecutivo lo constituyen los ciudadanos que, con los

títulos de Presidente y de Miembros de la Junta Provisional de Gobierno, ha designado la Guardia Nacional, cuyas funciones ejercerá con el respectivo Ministro.”

¿Qué justificación, tendría yo, por ejemplo, como profesor que fui de Derecho Constitucional, para omitir información tan relevante sobre la vida social panameña durante este período en que precisamente el Estado panameño conmemora sus cien primeros años de existencia? No vacilo en repetir que la carga que supone el tema elegido es muy incómoda y desagradable. Pero peor habría resultado para mí faltar a mis deberes de objetividad y optar por la comodidad de omitir comentarios sobre esta señalada realidad.

Por su parte, con franqueza que se agradece, el artículo 1° transcrito acepta paladinamente que el Órgano Ejecutivo es designado por la Guardia Nacional. Deriva su autoridad y su designación de la Guardia Nacional. Esta realidad confirma que este segundo órgano del gobierno del Estado, el Ejecutivo, también es un órgano supeditado al poder castrense. Y se confirma, una vez más, la verdad universal, varias veces repetida, de que toda dictadura lo es porque los tres órganos de gobierno del Estado son dependientes de un poder superior a todos ellos.

En relación con el tercer órgano del gobierno, esto es, el Órgano Legislativo, su subordinación a un poder superior tampoco ofrece dudas. El artículo 4° del Estatuto del Gobierno Provincial no pudo ser más claro. He aquí su texto:

“Artículo 4°. Todas las funciones que la Constitución Nacional (se refiere obviamente a la Constitución de 1946) señalan a la Asamblea Nacional serán ejercidas mediante la expedición de Decreto de Gabinete, a excepción de los establecidos en el artículo 119 de la Constitución.”

En razón de este artículo 4°, el Órgano Ejecutivo, dependiente enteramente de la Guardia Nacional según ya se vio, cumple al mismo tiempo las funciones propias del Órgano Legislativo que la Constitución de 1946 adscribió exclusivamente a la Asamblea Nacional.

La naturaleza claramente castrense de los órganos del gobierno es lo que explica por qué los “Presidentes” duraban lo que su fuente de nombramiento decidiera. Este fenómeno, tan extraño como común en su época, encuentra su explicación en esta realidad.

B. La que va de la Constitución de 1972 a la reforma de 1978

Para todo efecto práctico, la de 1972 fue la Constitución más breve con que contó el Estado panameño. Contenía realmente dos artículos: el 2 y el 277.

El artículo 277, disponía lo siguiente:

1. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la

- facultad de “coordinar toda la labor de la administración pública”.
2. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar y separar libremente a los Ministros del Estado”.
 3. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar y separar libremente a los miembros de la Comisión de Legislación”.
 4. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República”.
 5. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar y separar libremente a los directores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas”.
 6. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar y separar libremente al Magistrado del Tribunal Electoral que le corresponde nombrar al Ejecutivo”.
 7. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar a los jefes y oficiales de la Fuerza Pública, conforme a la Constitución, la ley y el Escalafón Militar”.
 8. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia”.
 9. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar al Procurador General de la Nación”.
 10. Por los primeros seis años, se centralizaba en la persona del General Torrijos la facultad de “nombrar al Procurador General de la Administración”.

Si estos modestos poderes, centralizados en una sola persona y con nombre propio para que no hubiese lugar a confusión, no tipifican una dictadura, y si el único nombre que expresa ese artículo no corresponde precisamente a la persona del dictador, entonces las palabras habrán perdido todo poder de comunicación.

De su parte, por ministerio de este artículo 2, la Guardia Nacional se insertaba no sólo como un cuarto órgano de gobierno, sino como el superior.

C. El que va de las reformas constitucionales de 1978 a las reformas de 1983

Después de los seis años de absoluta centralización del poder en una sola persona, se produjeron las reformas de 1978. En virtud ellas, ahora los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y sus respectivos suplentes, no son nombrados exclusivamente por el General Torrijos, sino por el Órgano Ejecutivo, lo cual, de hecho, daba el mismo resultado, pues hasta su muerte, Torrijos fue el titular de la dictadura panameña.

D. Las que van de las reformas de 1983 al 20 de diciembre de 1989

Como se conoce, la Constitución de 1972 fue reformada también en marzo de 1983, en virtud de un acuerdo entre los partidos de la oposición y la dictadura, represen-

tada por su Presidente de turno. Se convino entre estas fuerzas producir reformas a la Constitución de 1972 a través de una Comisión Especial, y someter los resultados de esta Comisión Especial a un referéndum.

Una demostración de que la política precede al Derecho Constitucional y que, además, condiciona su eficacia real, la tenemos en las reformas constitucionales de 1983. Sin duda, estas reformas democratizaron el gobierno del Estado panameño. Pero como las reformas no tenían cómo modificar el poder real de la dictadura, la nueva Constitución de 1972 era ignorada cada vez que convenía a la dictadura.

Veamos, a continuación, en qué consistieron las reformas más importantes producidas en 1983 y que, a nivel puramente jurídico o formal, democratizaron el sistema de gobierno en Panamá:

1. El gobernante, que durante los primeros seis años, era la sola persona del General Torrijos, no aparece en el ordenamiento constitucional panameño concretado en las reformas de 1983.
2. Desaparece el principio de que los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, debían actuar en armónica colaboración con la Guardia Nacional.
3. El Presidente y el vicepresidente de la República que, en virtud de la reforma castrense de 1978, eran elegidos por vía indirecta a través del Consejo Nacional de Representantes de Corregimientos, debían ahora resultar de una votación popular directa.
4. Desaparece la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, el denominado Poder Popular, el cual, de hecho, ni era realmente poder ni tampoco popular. Era una simple fachada de la dictadura.
5. Los legisladores, que antes constituían el propio Órgano Ejecutivo y las personas que éste escogiera, son ahora, en el texto constitucional resultante de las reformas de 1983, elegidos mediante votación popular directa.
6. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que, durante los primeros seis años de vigencia de la Constitución castrense de 1972, eran elegidos por el General Torrijos, y luego de la reforma de 1978, exclusivamente por el Órgano Ejecutivo; después de las reformas de 1983, son postulados por el Órgano Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Nacional.
7. El Procurador General de la Nación que, durante los primeros seis años de vigencia de la Constitución castrense de 1972, era elegido por el General Torrijos, y luego de la reforma de 1978, exclusivamente por el Órgano Ejecutivo, después de las reformas de 1983, es postulado por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional.

8. El Procurador de la Administración que, durante los primeros seis años de vigencia de la Constitución castrense de 1972, era designado por el General Torrijos, y luego de la reforma de 1978, exclusivamente por el Órgano Ejecutivo, después de las reformas de 1983, es postulado por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional.

IV. Los Criterios de Justificación

Veamos, ahora, los distintos criterios de justificación que usaron los golpistas para justificar su dictadura, así como la irrealidad de todos esos criterios.

1. El primero de los criterios de justificación aparece en el propio Estatuto del Gobierno Provisional. Concretamente, en las palabras que siguen:

“Que la acción del gobierno debe encauzarse hacia el logro de la restauración moral de la República...”

Desafortunadamente, y tal como se conoce, la dictadura terminó auspiciando los gobiernos más inmorales que haya conocido el Estado panameño durante sus cien años de existencia. Como se conoce, el llamado gobierno revolucionario terminó en una verdadera narcocracia. Aquí llegaban los barones de la droga colombiana cuando se sentían inseguros en su tierra.

2. El segundo criterio era el de que había que acabar con las malas prácticas políticas del pasado y democratizar el país.

Resultado: las prácticas políticas malas se hicieron mayores y peores que las del pasado. Y, en cuanto a la promesa de democratización, en 21 años de dictadura no pudo haber un solo día de democracia. Las dictaduras lo son, en todas las partes del mundo, a tiempo completo.

3. El cuarto criterio de justificación fue el de que la dictadura debía mantenerse para mantener alejada del poder a la oligarquía corrompida y entreguista.

No obstante este cuarto criterio de justificación, todos recordamos que para la primera elección presidencial directa, ocurrida en 1984, la dictadura tuvo que reclutar, precisamente, de los llamados partidos tradicionales y oligárquicos, la totalidad de los candidatos que integraron la papeleta presidencial de la dictadura.

En este punto, debe dejarse constancia de que el presidente de la autocracia, que debía presidir esas elecciones, tuvo la responsabilidad y el civismo de renunciar a su cargo antes que presidir las elecciones fraudulentas de ese año de que fue víctima el doctor Arnulfo Arias Madrid.

4. Finalmente, la dictadura dio en recalcar en el criterio de justificación que declaraba que la dictadura, “nacionalista, tercermundista y antiimperialista,” debía

mantenerse para asegurar que la Zona del Canal y el Canal fuesen efectivamente entregados.

Aparte de que la Zona del Canal y el Canal fueron entregados a Panamá sin ningún problema en las fechas pactadas, sin que existiera en Panamá dictadura alguna para asegurar su ocurrencia, el dirigente de ocasión de la dictadura “nacionalista, tercermundista y anticolonialista”, terminó en Miami, confesando que fue agente y asalariado de la CIA.

La aseercción implícita en este último criterio de justificación, en el sentido de que la dictadura militar era la única garante del nacionalismo panameño, además de haber sido desmentida por la realidad, se enlaza con su pretensión de presentarse internacionalmente como la única y verdadera representante del nacionalismo panameño.

El último criterio de justificación representa un claro irrespeto y un claro desconocimiento de la historia panameña. Para empezar, el nacionalismo panameño nació antes de la firma del Tratado Hay-Bunau Varilla, se acrecentó después de su firma y tiene vigorosa vigencia en nuestros días de cara a la defensa de nuestros recursos naturales.

Como muestra de lo dicho, basta recordar algunas posiciones de panameños y de movimientos sociales importantes.

Por ejemplo, con ocasión de la discusión en la Asamblea Nacional de los proyectos de tratados conocidos como Alfaro-Kellog, llegó a la Asamblea Nacional, un telegrama histórico que lee así:

“Penonomé, 20 de enero de 1927.

Como sacerdote panameño, párroco Penonomé, vicario Foráneo Coclé, ruego a Dios rendidamente que si por voluntad esa Cámara, nuestra Nación ha de existir oprimida y humillada, envíe fuego del cielo que nos extinga, porque es convicción universal ser preferible muerto a una vida en ignominia voluntaria.

Alfredo Vieto Guardia.”

Es historia patria que en Panamá los movimientos obreros, estudiantiles, docentes, profesionales e intelectuales han luchado siempre por la recuperación de la Zona del Canal y por la conquista del Canal.

Es historia la dramática frase del doctor Octavio Méndez Pereira, expresada con motivo de nuestras diferencias con el gobierno norteamericano. Dijo entonces el recordado Maestro de la Juventud Panameña, doctor Octavio Méndez Pereira, esta frase de admonición:

¡Qué se lleven el Canal, comeremos dignidad!

La social democracia panameña, representada por el Partido Socialista de Panamá, dijo en comunicado del 1° de octubre de 1961, lo siguiente:

1. "Frente a esta realidad, el Partido Socialista considera que nuestra riqueza geográfica, capitalizada por el Canal y los grandes puertos de Balboa y Cristóbal, no será plena y efectiva para los panameños, mientras no sea plena y efectivamente nacionalizada. Mientras a Panamá no le llegue esa oportunidad, mientras Panamá no siga el camino de Egipto y de todo pueblo que aspire a su liberación económica, nuestra riqueza geográfica continuará básicamente hipotecada y usufructuada injusta y unilateralmente por los Estados Unidos de América."
2. El Partido Demócrata Cristiano, en comunicado de 11 de enero de 1964, exigía expresamente "que las nuevas negociaciones con los Estados Unidos se hagan a base de la nacionalización del Canal de Panamá."
3. La resolución de 10 de enero de 1964 del Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá, firmada por el Rector Narciso E. Garay y el Secretario General Diógenes A. Arosemena G. en nombre de dicho Consejo, demanda clara y expresamente "la nacionalización del Canal de Panamá como aspiración de la República de Panamá que debe ser planteada sin pérdida de tiempo".
4. El comunicado del Capítulo de Chiriquí del Colegio Nacional de Abogados, de enero de 1964, reclama expresamente "un nuevo tratado con un término fijo no mayor de diez años; la nacionalización, la desmilitarización y la neutralización del Canal".
5. La Unión de Estudiantes Universitarios, en Asamblea General del 15 de enero de 1964, planteó "la desmilitarización, neutralización y nacionalización del Canal".
6. La Asociación Federada del Colegio Abel Bravo, en comunicado de enero de 1964, pide "la nacionalización del Canal, la evacuación de tropas norteamericanas de la Zona del Canal y la neutralización del Canal".

V. ¿Era Indispensable una Dictadura para Conseguir la Reversión de la Zona del Canal y la Entrega del Canal?

Mi respuesta, y la de muchos panameños, es la de que no era necesaria.

La dictadura, en nuestro concepto, sí era indispensable para conseguir los Tratados Torrijos-Carter, que es cuestión distinta. Los gobiernos norteamericanos no iban a financiar gratis ni por tanto tiempo un mecenazgo militar, político, económico y diplomático. Ese mecenazgo tenía su precio y en cuanto lo obtuvieron la dictadura ya no

era necesaria, y empezaron las presiones para que Panamá se democratizara. Los proyectos de tratados de 1967, negociados por un gobierno calificado por la dictadura como tradicional y oligárquico, contemplaban también la reversión de la Zona del Canal y la entrega del propio canal para una fecha no superior al 2009. Obviamente a cambio de los derechos que, a su vez, el gobierno norteamericano quería asegurarse. Sin embargo, en este proyecto no existían concesiones a perpetuidad. La cláusula del proyecto de tratado sobre neutralidad, que tenía una redacción que se prestaba para deducir de ella una perpetuidad disfrazada, fue denunciada por mí, y por representaciones del gobierno panameño; dicha cláusula fue redactada en forma que no posibilitara derecho de perpetuidad alguno.

Como se sabe, en los Tratados Torrijos-Carter el gobierno de Estados Unidos cambia la desprestigiada e insostenible perpetuidad del Tratado de 1903 por dos perpetuidades que le importaban más que la consagrada en el Tratado de 1903. Me refiero a las concesiones militares que allí se pactan, que no tienen fecha de terminación y que expresamente se extienden al actual canal y a cualquier otro canal que se construya, bien exclusivamente por territorio panameño o bien parte por territorio panameño y parte por territorio de otro Estado. Otro derecho a perpetuidad es el uso prioritario del Canal, en caso de guerra, de los barcos de guerra de los Estados Unidos frente a los barcos de guerra de cualquier otro país, salvo los de Panamá, que, como se sabe, nunca ha tenido barcos de guerra.

El apoyo de los gobiernos norteamericanos a la dictadura panameña y su consiguiente oposición a las fuerzas democráticas, civilistas y nacionalistas panameñas, llegó al punto de otorgarle a la dictadura militar panameña licencia para el tráfico internacional de drogas y de armas. Reproduzco, a continuación y a propósito, parte del artículo de David Lyons, Redactor de El Nuevo Herald, aparecido en la entrega de este diario correspondiente al 23 de agosto de 1991:

“Manuel Noriega dijo que tenía buenas razones para permitir el tráfico de armas y drogas a través de Panamá: los últimos siete directores de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), incluyendo a George Bush, le pidieron que los ayudara con las armas, mientras que cuatro directores de la Agencia contra las Drogas (DEA) se lo pidieron con relación a los narcóticos.

Las afirmaciones están en documentos divulgados el jueves por la corte federal de Miami, donde el depuesto jefe de estado panameño está supuesto a presentarse a juicio el 4 de septiembre.

Los abogados de Noriega siempre han sostenido que el gobierno autorizó su participación en el tráfico de armas y drogas en Panamá en los 70 y 80. pero nunca habían dicho quién había dado esa autorización hasta el 22 de marzo cuando sometieron los nombres a la corte en un documento sellado que fue dado a conocer públicamente el lunes.”

Retomando la afirmación de que los gobiernos de los Estados Unidos no apoyaron

gratuitamente a la dictadura panameña, es conveniente ceder espacio a opiniones de diplomáticos y políticos de los Estados Unidos, con mucho más oficio que los voceros militares y civiles de la dictadura.

Sobre los Tratados Torrijos-Carter, Henry Kissinger, por ejemplo, expresó su opinión en los términos que siguen:

“No volveremos a tener oportunidad de resguardar nuestros verdaderos intereses en el Canal bajo condiciones tan favorables como las que se han negociado.

...el nuevo acuerdo que fuera libremente concertado y luego firmado en 1977, coloca a los Estados Unidos en una posición moral y jurídica mucho más fuerte para, en tal caso, defender sus intereses, que la que le proporciona el Tratado concertado en 1903, que ni siquiera fue firmado por un panameño y que universalmente es considerado injusto.”

De su parte, otro ex Secretario de Estado de los Estados Unidos, el señor Dean Rusk, concretó su opinión sobre los Tratados Torrijos - Carter en los siguientes términos:

“Si, Dios no lo permita, alguna vez fuera necesario para nuestro Presidente y nuestro Congreso tomar fuertes medidas para mantener el Canal funcionando y seguro, ellos estarían en una más fuerte posición para hacerlo bajo los Tratados de 1977 que bajo el anacrónico Tratado de 1903.”

VI. Balance

Después de lo expuesto, siento imperativo terminar con una suerte de balance, a cuyo efecto nos formulamos las preguntas que siguen:

LA PRIMERA: ¿Nuestra clase política habrá aprendido algo de los 21 años de dictadura que tuvimos?

1. Con obligada franqueza, debo confesar que, en mi concepto, nuestra clase política no ha aprendido nada o lo ha disimulado muy bien.
2. Los 21 años de dictadura han pasado sin que, por lo visto, nuestra clase política se haya interesado en sospechar siquiera por qué tuvimos una dictadura ni qué debemos hacer para evitar los presupuestos que condicionaron su ocurrencia.
3. Sobre este punto, bueno es recordar que, entre los factores que contribuyeron a la irrupción de la dictadura en Panamá, uno fue la manifiesta indignancia ideo-

lógica y la descomposición de los partidos políticos y su consecuente desarraigo social.

4. Desafortunadamente, las prácticas políticas de hoy, tanto las de oposición como las del gobierno, en poco difieren de las prácticas políticas anteriores al golpe de Estado de 1968. El famoso caso CEMIS, por ejemplo, se percibe socialmente, recordando nuevamente a García Márquez, como la crónica de un reparto anunciado.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Puede nuestra economía continuar a remolque o temerosamente subordinada a las condiciones políticas que vivimos?

1. Nuestra respuesta es que no.
2. Por muy desagradable que sea la realidad política que vivimos, eso no le impide a la imaginación y voluntad empresarial panameñas identificar aquellas actividades económicas, cuya exitosa explotación en poco o nada puede ser interferida por la política.
3. Después de todo, cualquier gobierno necesitará del desarrollo económico del país y del interior de la República.
4. No es obligación del inversionista panameño dejar que el inversionista extranjero le quite sus oportunidades, ni en el interior del país ni en las áreas revertidas.

5. El inversionista y el empresario panameño cuentan con la experiencia, el capital y el crédito para explotar estas actividades. No tienen por qué esperar la inversión extranjera. El Decamerón es un buen ejemplo en el área turística.
6. Así como, justificadamente, se dice que el pueblo no debe esperar empleos del gobierno, los empresarios no deben esperar que el gobierno les invente sus negocios y, además, sus ganancias.
7. Es indispensable romper con este doble círculo vicioso.
8. Es claro que en todos los países la seguridad individual y colectiva es más dependiente del desarrollo económico de un país y del bienestar social que éste asegure. Naturalmente, siempre se necesitaría la policía, pero ésta no es la solución de las causas de la inseguridad, y la paz social, como lo hemos repetido, no es gratis, y su aseguramiento constituye una justificada inversión. Ante la realidad política y económica del país, la consigna es PRODUCIR.

VII. Palabras Finales

Por la importancia que precisamente la seguridad jurídica tiene para el clima de inversiones y para la estabilidad política y social del país, consideramos oportuno terminar la conferencia de hoy reproduciendo nuestro alegato de conclusión, de 23 de agosto de 1983, presentado ante la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 67 de 1978, mejor conocida como la Ley Mordaza.

He aquí la oración final del alegato:

SEÑORES MAGISTRADOS:

“Como habrán podido apreciar los señores Magistrados, he hecho descansar tanto mi recurso de inconstitucionalidad como mi alegato en razones enteramente jurídicas. Como lo habrán podido apreciar también, los señores Magistrados, he demostrado que la Ley 67 de 1978, no viola uno ni dos ni tres artículos de la Constitución: viola cuatro. No he usado dentro del juicio apreciaciones de naturaleza política que sí uso en mis estudios y ensayos, y en mi propia cátedra, para la mejor comprensión de los conflictos y los problemas constitucionales. No he dicho aquí, por ejemplo, que la Constitución que nos rige es una Constitución impuesta, con la de que el Gobierno que la impuso la viola cada vez que siente que le conviene hacerlo. No he hablado aquí de la sensación de indefensión que siente el ciudadano cuando quien viola la Constitución cuenta con todo el poder que necesita para su abuso y la víctima de la violación tan sólo cuenta con el Derecho y un abogado. Lo digo ahora como

un verdadero deber de solidaridad profesional para con los colegas que, en esta hora especial de la historia panameña, integran lo que nuestras Constituciones intencionalmente han querido denominar CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, para que el sentido de suprema responsabilidad y de suprema justicia estén presentes en cada instante de la evaluación del delicado y trascendente problema constitucional que me he permitido someter al juicio de ustedes. Y lo digo ahora, finalmente, porque le debo una respuesta a quienes han confiado su formación constitucional a las cátedras que oficio en nuestras dos Universidades. Ellos necesitan saber si en conflictos jurídicos que envuelven intereses políticos, en Panamá tiene sentido evocar aquella histórica frase de aquel prusiano común:

¡Aún quedan jueces en Berlín!”

Carlos Bolívar Pedreschi

El doctor Carlos Bolívar Pedreschi hizo sus estudios de bachillerato en letras en el Instituto Nacional. Es egresado *Cum Laude* de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Obtuvo el doctorado en derecho en la Universidad Central de Madrid, con el grado de Sobresaliente *Cum Laude*.

Es miembro de número de la Academia Panameña de la Lengua, fue miembro de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya (1990-2000) y de la Comisión Nacional que produjo las reformas constitucionales de 1983. Fue Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María La Antigua y laboró como Asesor Jurídico de la Gerencia General del Banco Nacional de Panamá en 1990.

El doctor Pedreschi cuenta con más de 38 años de ejercicio profesional del derecho en los campos mercantil, bancario, civil y judicial. Es socio de la firma Pedreschi y Pedreschi.

Es autor de más de cuarenta obras de interés jurídico entre las que se encuentran “El pensamiento constitucional de Moscote”, “El control de la constitucionalidad en Panamá”, “Jurisprudencia constitucional”, “Asamblea Constituyente y realidad nacional”, “Contenido, sentido y destino de las reformas constitucionales”, “Canal propio vs. canal ajeno”, “De la protección del Canal a la militarización del país”, “El Tratado de Montería (un caso de incesto político)”, “Comentarios al proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal” y “Justo Arosemena, el constitucionalista”. Su obra también ha sido incluida en las antologías “El ensayo en Panamá en los siglos XIX y XX”, preparada por el profesor Rodrigo Miró para la Universidad de Panamá y en “El Pensamiento Político Panameño en los siglos XIX y XX”, preparada por el doctor Ricaurte Soler para la Universidad de Panamá.

Fue invitado en 1983, por el Congreso Venezolano al Congreso sobre Pensamiento Político Latinoamericano.



Historia de la Codificación Penal durante la Época Republicana

Aura E. Guerra de Villalaz

No es posible limitar el estudio del proceso codificador panameño a la época republicana, sin mencionar los Códigos Penales que nos rigieron durante ochenta y dos años de unión a Colombia, fundamentalmente, porque parte del ordenamiento jurídico penal vigente durante ese período, se extendió por más de una década después de nuestra separación de ese país.

A raíz de nuestra independencia de España, el 28 de noviembre de 1821, cuyo suceso fue recogido en el Acta de Independencia, documento que fue objeto de elogios de parte del Libertador Simón Bolívar, al tenor del artículo 1, Panamá se declara espontáneamente soberana del gobierno español y decide incorporar el territorio del istmo de Panamá a la Gran Colombia, constituyéndose posteriormente en un Departamento de Nueva Granada, nombre que se le dio a la Gran Colombia después de disuelto el Proyecto político de Bolívar.

I. Los Códigos Penales de Colombia durante el Siglo XIX

Durante 82 años Panamá permaneció unida a Colombia y en ese lapso se aplicó la legislación de ese país en todos los órdenes de la vida nacional. De 1821 a 1837, fecha en la que aparece el primer Código Penal, el Gobierno colombiano había dispuesto desde su independencia de España (1810) que continuara la vigencia de las leyes españolas, pero con carácter subsidiario, en la medida que no riñeran con el nuevo orden constitucional.¹ En lo que se refiere a la materia penal rigieron tres códigos, a saber:

A. El Código Penal de Nueva Granada, de 1837

Este primer Código Penal, si se compara con la legislación española, se distinguió por

¹ Cfr. MESA VELÁSQUEZ, Luis Eduardo. *Lecciones de derecho penal*. Bogotá, 1974, p. 44.

su claro corte humanitario, especialmente en relación con la implementación del principio de igualdad en el tratamiento de los sujetos penales; no obstante, este Código mantuvo la pena capital y la de vergüenza pública. El Código Penal de Nueva Granada fue objeto de varias modificaciones, entre ellas la de 1851, mediante la cual se introduce el juicio por jurados en los procesos por delitos comunes y deroga la pena de vergüenza pública, manteniendo la pena de muerte.²

B. El Código de los Estados Unidos de Colombia de 1873

Este Código se inspiró en la Constitución de Río Negro de 1863, de corte liberal y por ello, el nuevo ordenamiento jurídico penal incorporó la inviolabilidad de la vida humana, y erigió en bienes jurídicos tutelados las libertades de imprenta, religión, profesión, entre otras.

C. El Código Penal Colombiano de 1890

En 1888, el jurista panameño Demetrio Porras, quien formaba parte del Consejo de Estado de Colombia, elaboró un proyecto de Código Penal, que solo comprendió la Parte General y que recogía en forma científica las tendencias contemporáneas del positivismo. Tal proyecto no tuvo el respaldo del Consejo de Estado, siendo objeto de varias críticas; razón por la cual, se le encomendó al doctor Juan Pablo Restrepo la elaboración del nuevo Código Penal, el cual, según la opinión de varios penalistas colombianos, constituyó un notable retroceso en la ciencia penal colombiana por cuanto se limitó a retrotraer los textos de Códigos penales anteriores, reimplantando la pena de muerte, que formaba parte del catálogo de penas del Código de 1837.

El Código de 1890 tiene especial importancia para nuestro país porque el mismo, tal como se anotó antes, siguió rigiendo en materia penal, con posterioridad a la fecha de nuestra separación de Colombia, extendiéndose su vigencia hasta 1916.

Este Código se componía de 911 artículos divididos en tres libros: el primero referido a los delitos, delincuentes y penas en general; el segundo, se ocupaba de los delitos que afectan a la Nación o a la sociedad o que fuesen cometidos por empleados públicos y, el libro tercero, trataba de los delitos contra los particulares y sus penas. Contenía muchas imprecisiones jurídicas, debido al casuismo excesivo en que incurrió. Tales deficiencias se pueden apreciar al manejar los conceptos de autoría y participación.

II. El Proceso Codificador en la Era Republicana

² ROMERO SOTO, Enrique. **Derecho penal. Parte general**. Bogotá: Editorial Temis, p. 169.

A partir del 3 de noviembre de 1903, se inicia para Panamá el período republicano y, entre las preocupaciones de los gobernantes, era prioritaria la organización provisional de la República y la fase de transición legislativa, por lo que se dispuso prorrogar la vigencia de las leyes colombianas que estuvieran en vigor al promulgarse la Constitución, en cuanto no se opusieran a ella, ni a las leyes que expidiera la República de Panamá.

El interés por el proceso de codificación se puso de manifiesto desde los comienzos de la era republicana y de ello dan cuenta las distintas disposiciones que se expidieron en ese sentido. Así, en vías de ejemplo, el Decreto 4 de 21 de noviembre de 1903, creó dos comisiones de abogados, presididas por el Ministerio de Justicia, a las que se encomendó la elaboración de los proyectos de Código Civil y Judicial a una y la de los Códigos de Comercio, Minas y penal a la otra. Los comisionados eran Inocencio Galindo, Abraham Jesurim y Juan A. Henríquez como redactores del Código Penal. Estas comisiones tenían un plazo de dos meses para completar su labor. Como era de esperarse, dado lo complejo y la extensión del trabajo, las comisiones no pudieron llevar a cabo las misiones asignadas.

En virtud de lo anterior, el 4 de mayo de 1904, se dictó la Ley 37, mediante la cual se autorizó al Presidente de la República para que nombrara una comisión permanente, integrada por tres ciudadanos idóneos a fin de que se encargaran de la redacción de los códigos del país. El Comisionado fue el doctor Belisario Porras para que elaborara los Códigos Judicial y Penal.

Tres años después, mediante Decreto 136 de 12 de noviembre de 1907, se otorgó un plazo fatal para la entrega de los Códigos al Órgano Ejecutivo, lo que tampoco dio los resultados esperados, y por ello, el 26 de septiembre de 1913 se dictó el Decreto 127 que creó una comisión codificadora conformada por destacados juristas del país, como Julio J. Fábrega, Ricardo J. Alfaro, Juan A. Henríquez, Luis Anderson, Oscar Terán y en calidad de secretario de la Comisión Codificadora se designó al licenciado Gregorio Miró. También es necesario mencionar que integraba esta comisión el Magistrado de la Corte Suprema de Honduras, Ángel Ugarte, quien había sido contratado especialmente para que asesorara la Comisión y elaborara la ley de bases de los diferentes Códigos.

En lo que se refiere al Código Penal, se expidió la Ley 49 de 29 de diciembre de 1914, que señalaba cuatro principios fundamentales que debían servir de directrices a la nueva legislación, cuyo tenor era:

1. Inviolabilidad de la vida humana.
2. Proscripción de penas perpetuas, infamantes, de confiscación y las que impli-

³ Gaceta Oficial 2768 de 28 de marzo de 1915.

quen incapacidad civil permanente, lo mismo que prohibición de aplicarlas antes del fallo definitivo.

3. Retroactividad de las disposiciones penales cuando favorecen al reo, sin perjuicio de las responsabilidades civiles correspondientes
4. Imposición de penas solo por actos u omisiones calificadas de delitos por leyes anteriores a su perpetración.³

A. Código de 1916

Con base en los principios contenidos en la Ley 49 de 1914, el Magistrado hondureño Ángel Ugarte elaboró el proyecto del primer Código Penal, más conocido como el Código de 1916, el cual fue aprobado junto a los Códigos Civil, Judicial, Fiscal, Comercio y de Minas, mediante la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, con una “*vacatio legis*” de un año. A partir de 1917, quedó derogado el Código penal colombiano de 1890, cuya vigencia, como anotamos antes, se extendió hasta esa fecha.

Un estudio del texto del Código Penal de 1916 demuestra que su autor se inspiró en el Código Penal de su país, que, a su vez, siguió de cerca el modelo español de 1870 y el chileno de 1874.⁴

El Código Penal de 1916 se dividía en dos libros, 21 títulos, 88 capítulos y 570 artículos. En su exposición de motivos se explicaban las ventajas que tenía sobre el Código colombiano de 1890 y las limitaciones de la individualización penal administrativa dentro del proceso de ejecución penal.

En los párrafos más salientes de la exposición de motivos se anotó lo siguiente:

“Adolece el Código Colombiano hasta hoy vigente, entre otros efectos, exceso de rigor, en muchos casos, contra particulares delincuentes y extrema lenidad para con los funcionarios públicos infieles de una u otra forma al mandato recibido del pueblo. En el nuevo Código no existe esta injustificable diferencia.

También ha desaparecido la sutil distinción entre la tentativa y el delito frustrado. Tal distinción, sin alcance práctico alguno, no tiene más valor que el puramente académico, y ha parecido por tanto conveniente eliminarla para evitar lamentables y enojosas confusiones entre los encargados de aplicar la ley.

La pena máxima que ahora se fija para un solo delito, alcanza únicamente veinte años de prisión, en tanto el Código colombiano consignaba la pena de muerte y fijaba el máximo de la pena temporal en veinticinco años de reclusión.

En conjunto, el proyecto puede decirse que es un cuerpo de leyes metódi-

⁴ MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. **La codificación penal en Panamá**. Madrid, 1986, pp. 35-44.

MUÑOZ RUBIO, Campo Elías y GUERRA DE VILLALAZ, Aura E. **Derecho penal panameño**. Parte general. 1980, p. 95.

co, claro y sencillo, superior con mucho, al Código Penal Vigente.” (*Gaceta Oficial* 2413 de 1 septiembre 1916, página 6315)

Su vigencia fue corta, pues el 16 de enero de 1923 entró a regir el Código Penal de 1922, ya que a raíz de su promulgación se detectó un malestar social matizado de críticas adversas que obligaron al Órgano Ejecutivo a dictar el Decreto 25 de 7 de marzo de 1918, en virtud del cual se nombró una Comisión revisora de toda la Codificación Nacional, integrada por varios abogados de la localidad, entre ellos, los doctores Ricardo J. Alfaro, Francisco Filós, Julio J. Fábrega y Héctor Valdés, quienes debían llevar a cabo un estudio comparativo de los distintos Códigos y elaborar los proyectos de leyes que fueren necesarios para aclarar dudas, llenar lagunas legales, eliminar contradicciones y modificar todas aquellas disposiciones que adolecieran de defectos.

B. Código de 1922

Aunque no hay documentos o investigaciones que demuestren los resultados logrados por la comisión de revisión de la codificación nacional nombrada en 1918, el doctor Juan Lombardi se encargó de redactar un nuevo Código Penal, proyecto que fue aprobado el 17 de noviembre de 1922, y se convirtió así en el segundo Código penal panameño de la era republicana, cuya vigencia se extendió durante sesenta años.

Según opinión vertida por el doctor Muñoz Pope en sus “Lecciones de Derecho Penal”, la fuente directa de este Código lo fue el proyecto que en 1912 elaborara José Vicente Concha para Colombia.⁵ Dicho proyecto, a su vez, tuvo como modelo el Código Penal italiano de 1889, más conocido como “Código Zanardelli”, que fuera aprobado bajo el reinado de Humberto I y puesto en vigencia por su Ministro de Justicia, Giuseppe Zannardelli.

Este Código, de corte clásico, se le calificó como represivo y estaba dividido en dos libros y veintitrés títulos, excluía la regulación de los delitos electorales, fiscales y las contravenciones. El conocido penalista español, Jiménez de Asúa, lo calificó como un Código de viejo espíritu, censurable por su tremendo casuismo en la aplicación de las penas.⁶

Hasta 1983 este Código reguló los hechos punibles registrados en el país que lesionaban o ponían en peligro los bienes jurídicos tutelados y toda la jurisprudencia que se compiló en las obras de Manuel Herrera Lara (7 tomos), Felipe O. Pérez (1 tomo), Jorge Fábrega (1 tomo), el Centro de Investigación Jurídica (1941-1967) y los estudios doctrinales de *lege lata* y de *lege ferenda* hechos por Publio Vásquez (1943), Rubén Arosemena Guardia (1965), Carlos Pérez Castrellón (1971), Muñoz Rubio y Guerra de Villalaz (1977 y 1980), Muñoz Rubio y González Ferrer (1982), se basaron en la aplicación e interpretación judicial y doctrinal de dicho Código.

⁵ MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. *Op. cit.*, p. 88.

⁶ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *La influencia del derecho penal español en las legislaciones hispanoamericanas*. p. 120.

Cabe apuntar que durante los doce lustros de su vigencia se dieron varios intentos para derogarlo, sustituirlo o modificarlo a profundidad.

Entre los proyectos de reforma al Código del 22, se pueden mencionar cuatro, que fueron los más importantes:

1. El Proyecto de Héctor Valdés

Coherente con los deseos de una codificación propia, durante la década del veinte, se designaron dos comisiones codificadoras: una, mediante Decreto 17 de 1923 y la otra, por Ley 5 de 1926. En esta aparecían Héctor Valdés junto a Honorio González Gil y Antonio Papi Aizpurúa, quienes no lograron entregar el proyecto a tiempo; pero en 1928 Héctor Valdés, a título personal, elaboró un proyecto de Código Penal que se caracterizó por seguir los principios del Código del 22 al que añadió parte de las recomendaciones recogidas por la Comisión. El proyecto Valdés no tuvo éxito y fue entregado a la Corte para su revisión, pero no logró presentarse formalmente a la Asamblea Legislativa.

El autor Muñoz Pope, le endilga severas críticas a este proyecto por no responder a criterios científicos de técnicas legislativas, lo que se evidencia en las múltiples contradicciones e incoherencias que recoge su texto.⁷

2. El Proyecto Revisado de 1943

En las notas y documentos recopilados por el doctor Rubén Arosemena Guardia, se registra la integración de una comisión revisora en 1943, en la que participaron Emilio González López, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Ricardo A. Morales y Alejandro Tapia, a quienes se les encomendó la tarea de revisar un proyecto de Código Penal que había sido entregado al Gobierno Nacional por una de las Comisiones Codificadoras.⁸

Este proyecto, después de su revisión, fue presentado a la Asamblea Legislativa sin que se haya podido detectar su destino final. No obstante, autores como Quintano Ripollés y Jiménez de Asúa, hacen alusiones a su texto al que consideran con algunas ventajas sobre el Código del 22.⁹

3. El Proyecto de Código de 1952

El Decreto Ley 51 de 1944, designó una nueva Comisión Codificadora que debían integrar servidores públicos de reconocida capacidad e idoneidad, con el propósito

⁷ MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. *Op. cit.*, p. 96.

⁸ AROSEMENA GUARDIA, Rubén. **Anuario de Derecho**. 1962, p. 261.

⁹ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *Op. cit.*, p. 1121.

QUINTANO RIPOLLÉS. **La Influencia del Derecho Penal Español en las legislaciones hispanoamericanas**.

de evitar gastos adicionales por la contratación de personal. Esta Comisión la formaban Víctor S. De León y Miguel Ángel Grimaldo, a quienes se les prorrogó los plazos de entrega de su trabajo, sin que se lograra resultados. Por ello, mediante la Ley 11 de 1950, el Órgano Ejecutivo procedió a nombrar una nueva Comisión codificadora con la participación de magistrados como Manuel A. Herrera Lara, Dámaso Cervera, José Dolores Moscote y Benito Reyes Testa. Esta comisión concluyó su labor con la presentación al Ejecutivo de un proyecto de Código Penal en diciembre de 1952, el que fue llevado a la Asamblea Legislativa, pero se desconocen sus resultados, pues no quedaron actas de seguimiento sobre los debates.

Ese proyecto, a diferencia del anterior, recogió la legislación penal complementaria e incluyó los delitos contra la economía nacional, amplió el articulado de 382 a 470 e introdujo la temática sobre medidas de seguridad y la de suspensión de la ejecución de la pena.

4. El trabajo de reformas parciales de José Manuel Faúndes (1967)

En 1967, el Gobierno Nacional contrató los servicios profesionales del licenciado José Manuel Faúndes para que elaborara un proyecto de nuevo Código Penal. No obstante, su labor se redujo a la revisión de algunos títulos referente a los delitos contra la propiedad y contra la administración pública.

Como quiera que al año siguiente, en octubre de 1968 ocurrió el golpe de Estado militar que interrumpió el proceso democrático, la documentación presentada por Faúndes se extravió, hecho éste que impide que se pueda hacer el más mínimo comentario objetivo sobre su contenido.

C. El Código Penal de 1982

Mediante Decreto de Gabinete 121 de 8 de mayo de 1969, bajo el régimen de facto, se designó una comisión codificadora para que elaborara cuatro de los códigos nacionales más importantes, que ya tenían medio siglo de vigencia y que se consideraban que a esa fecha, mantenían un notorio desfase con la realidad nacional. Para cumplir esa misión se designaron a cinco abogados de la localidad: Narciso Garay Preciado, profesor universitario y ex-rector de la Universidad, para que elaborara un proyecto de Código Civil; a Galileo Solís para que presentara un proyecto del Código Administrativo; al profesor Jorge Fábrega Ponce y al Licenciado Marcelino Jaén para que asumieran la responsabilidad de un nuevo Código Judicial, y al profesor Aristides Royo, en ese momento docente universitario en la cátedra de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, para que se encargara de elaborar un proyecto de Código Penal. A los comisionados se les otorgó diez meses para concluir su labor, lapso dentro del cual el doctor Royo entregó a las autoridades correspondientes el producto de su trabajo, que consistió en un proyecto de Código Pe-

¹⁰ MUÑOZ RUBIO, Campo Elías y VILLALAZ, Aura E. **Observaciones al proyecto de Código Penal de Aristides Royo**. Panamá: Imprenta Universitaria, 1975.

nal compuesto de 476 artículos distribuidos en dos libros, el cual fue sometido a consulta popular por la Corte Suprema de Justicia cuatro años después y a una nueva consulta por la Comisión de Legislación, en febrero de 1975.

El único de los codificadores que se ajustó al término concedido fue Aristides Royo y los responsables del proyecto del Código Judicial requirieron más tiempo, quienes al cabo de cinco años, presentaron un anteproyecto que fue objeto de varias revisiones y consultas y finalmente debatido en la Asamblea en 1984. Cabe señalar el hecho curioso de que el Código Judicial, durante su *vacatio legis*, antes de entrar en vigencia, fue modificado y adicionado por la Ley 18 de 8 de agosto de 1986. Los proyectos de Códigos Civil y Administrativo no fueron concluidos, porque lamentablemente los responsables de dicho trabajo fallecieron antes de lograrlo.

El anteproyecto de Código Penal elaborado por Aristides Royo recibió poca difusión durante los años de 1970 a 1973, salvo algunos comentarios aislados y muy generales hechos por Jaime De León, quien fungía como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y por Abelardo Herrera, en ese entonces Magistrado del Segundo Tribunal Superior de Justicia. El análisis más serio y profundo que se hizo sobre este proyecto estuvo a cargo de los profesores Aura Guerra de Villalaz y Campo Elías Muñoz Rubio, quienes lograron que la editorial universitaria publicara en 1975 un trabajo intitulado “Observaciones al Anteproyecto de Código Penal elaborado por el doctor Aristides Royo”.¹⁰

El proyecto Royo estaba precedido de una “Declaración Preliminar” y una “Exposición de Motivos” y de estos se deduce que el autor siguió muy de cerca los principios básicos y el esquema de los trabajos de la Comisión redactora del Código Penal Tipo para Latinoamérica, especialmente en la redacción del libro Primero. En el Libro Segundo, se advierte la influencia de otras legislaciones de América y de Europa, y en algunos de los relatos hechos por su autor, afirma que tomó en consideración los Códigos penales de Bulgaria, Yugoslavia, España, Grecia, Francia, Cuba y Argentina, al igual que los proyectos de códigos Penales preparados por Peco para la Argentina, Soler para Guatemala, Padilla Castro para Costa Rica y Jiménez de Asúa para Venezuela.¹¹

En 1977, los profesores de Derecho Penal de la Universidad de Panamá abogábamos por un amplio debate del proyecto Royo como material de estudio básico para moldear las instituciones jurídicas que la realidad sociopolítica y económica del país requería, pese al clima político que imperaba, de limitadas Libertades democráticas, el campo estrictamente científico era inaccesible a una comprensión clara de los gobernantes, por lo que era posible adelantar algunos proyectos.

¹¹ MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. *Op. cit.*, p. 110.

¹² La Comisión Revisora quedó finalmente integrada por tres profesores de la Facultad de Derecho (Aura Guerra de Villalaz, Campo Elías González Ferrer y Carlos Enrique Muñoz Pope), un Magistrado del Tribunal Superior (Ramón Fabrega), el Procurador de la Administración (Carlos Pérez Castrellón), y el Coordinador (Oscar Ceville).

Código Penal Tipo Iberoamericano. Volumen 1. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Ibáñez, 1998.

En 1976, cuando se gestaba una reforma constitucional y se negociaba un nuevo tratado sobre la vía interoceánica con Estados Unidos de Norteamérica, se designó una Comisión Revisora del proyecto, integrada por más de 25 personas, entre las que había médicos, psicólogos, psiquiatras, sociólogos, profesores de español, sindicalistas, estudiantes, miembros del Órgano Judicial y del Ministerio Público y profesores de las Facultades de Derecho de las universidades de Panamá y Santa María La Antigua. Este trabajo no era remunerado, fue voluntario y se extendió por dos años en reuniones semanales de cuatro a cinco horas, lo que mermó la asistencia de los comisionados a unas siete personas, quienes asumieron el mandato de actualizar el texto y adecuarlo a los cambios producidos en los últimos años.¹²

Como aportes de la Comisión revisora cabe anotar, la reubicación de tipos, la sistematización del Libro Segundo, la eliminación de figuras delictivas y la adecuación del catálogo penal.

De los 475 artículos del anteproyecto se eliminaron 93 y se ordenaron los títulos de acuerdo a la importancia de los bienes jurídicos tutelados y de los titulares de tales bienes. El proyecto revisado fue entregado formalmente al Órgano Ejecutivo en junio de 1979 cuando fungía como Presidente de la república el doctor Aristides Royo, autor del anteproyecto. No obstante, dos años adicionales fueron requeridos para tomar la decisión de presentar el proyecto a consideración del Consejo Nacional de Legislación. El texto final fue objeto de modificaciones sin que se pudiera identificar a los autores de las mismas, pero aún con errores técnicos detectados y fallas gramaticales, el texto definitivo que fuera observado antes de su sanción por el Ejecutivo, fue aprobado definitivamente mediante la Ley 18 de 22 de septiembre de 1982, y promulgado en la Gaceta Oficial de 6 de octubre de 1982, bajo la presidencia de Ricardo de la Espriella.

El Código Penal de 1982 entró en vigencia seis meses después, esto es, el 23 de marzo de 1983 y es el texto jurídico que rige en la actualidad.

III. La Legislación Penal de la Zona del Canal

Dentro de la historia de la Codificación penal en Panamá, es necesario mencionar, aunque sea brevemente, el status legal del área territorial panameña comprometida al Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica mediante el Tratado internacional Hay-Bunau Varilla, más conocido como Convención del Canal Ístmico.

En efecto, declarada la independencia o separación de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903, al cabo de dos semanas, la República de Panamá, representada por un delegado francés, y un representante del gobierno de los Estados Unidos de América, celebraron un Tratado sobre la vía interoceánica, en virtud del

¹³ Sobre la legislación penal aplicable a la Zona del Canal hay escasas investigaciones, entre ellas, la Tesis Doctoral de Carlos Enrique Muñoz Pope y la de Licenciatura del Licenciado Martín, ambas son de número limitado, sólo accesibles en las bibliote-

cual se le concedieron ciertos derechos sobre una parte del territorio nacional para la construcción, funcionamiento, administración y mantenimiento del canal.

A partir del 26 de febrero de 1904, fecha en la que fue ratificado dicho tratado, Estados Unidos ejerció un control absoluto y progresivo sobre el área comprometida hasta el 1 de octubre de 1979, día en el que entró en vigencia el nuevo Convenio bilateral, conocido como Tratado Torrijos-Carter. En Panamá, a partir de 1904, existió un gobierno extranjero sobre parte del territorio nacional, que tenía una estructura administrativa, judicial y legislativa propia, además de los servicios públicos de Correos, sistema vial, educación, manejo militar, vivienda, salud, etc.

Con respecto a la legislación penal aplicable a la zona del Canal durante 75 años, tienen relevancia tres cuerpos legales, a saber:

A. Penal Code for the Canal Zone

La “Isthmian Canal Commission”, que era el cuerpo directivo del canal y mediante actos jurídicos expedía las órdenes y directrices normativas que regulaba todo lo concerniente a la administración y funcionamiento del canal, mediante el Acto número 14 de 2 de septiembre de 1904, aprobó el Penal Code for the Canal Zone, que vino a constituir el primer ordenamiento jurídico penal que se puso en vigencia en el área canalera. Su aplicación dentro del sistema anglosajón se complementaba con los precedentes que emanaban de los Tribunales del Estado de California, en virtud de que el modelo que sirvió a este Código fue el de aquel Estado.¹³

Como es propio de los cuerpos orgánicos normativos, distintos actos del Isthmian Canal Commission y del Congreso de los Estados Unidos, le introdujeron modificaciones.

B. Criminal Code of the Canal Zone

En 1933, mediante el Act of Congress de 21 de febrero de ese año, se cambió la denominación del Código por el de Criminal Code of The Canal Zone, que desde el punto de vista semántico es indicador del poder que se ejercía en esa franja territorial, pues, ya no se trataba de un cuerpo normativo para el territorio de la Zona del Canal, sino de un Código propio expedido por las autoridades que regían en esa faja territorial del istmo panameño.

C. Canal Zone Code

El Criminal Code of the Canal Zone no trascendió de la vigencia anual, por cuanto al año siguiente, en 1934, una nueva legislación conocida como Canal Zone Code sustituyó la anterior. Era un cuerpo orgánico en el que se recogían distintas materias, tan-

to civiles como administrativas y el aspecto penal constituía apenas uno de sus títulos, específicamente el Título V.

Este cuerpo legal extendió su vigencia hasta 1963, cuando fue objeto de una revisión y actualización integral. Tanto las normas sustantivas como de procedimiento penal y ejecución de las penas se encontraban en este Código.

La legislación penal citada seguía el sistema bipartito, al distinguir los delitos graves de los leves, designando con el nombre de “felonías” a los primeros y de “misdemeanors” a los otros.

En comparación con la legislación penal panameña, el sistema de sanciones aplicado en la zona del Canal, era severo y altamente represivo, pues contenía la pena de muerte, prisión perpetua, multas, destitución del cargo e inhabilitaciones civiles. Mientras en el Código de 1916, la pena máxima privativa de libertad era de 25 años y de 20 años en el de 1922, en el Canal Zone Code un caso de hurto calificado podía ser sancionado hasta con 40 años de prisión.

D. El Canal Zone Code de 1963

El Código anterior fue objeto de revisión y se le introdujeron varias modificaciones en todas las materias, incluida la penal, la que pasó a ser el Título VI en el que se regulaban aspectos sustantivos y de procedimiento penal.

E. Tratados Torrijos-Carter

Al entrar en vigencia los nuevos tratados sobre el Canal, nuestro país recuperó la función jurisdiccional en todo el territorio nacional, excepto en los sitios de defensa (bases militares) y se eliminó todo el aparato tribunalicio y de cárceles, de tal manera que desde entonces compete a nuestros Tribunales penales el conocimiento de los hechos punibles cometidos por nacionales o extranjeros, dentro de su territorio, incluyendo el área del Canal.

Los Tratados Torrijos-Carter hicieron una amplia regulación sobre la materia penal y distinguieron entre el personal civil que laboraba en la Comisión del Canal y los miembros del ejército (militares). El artículo XIX del Acuerdo para la ejecución del artículo III del Tratado del Canal de Panamá, dice:

ARTÍCULO XIX JURISDICCIÓN PENAL

1. La República de Panamá ejercerá en la forma aquí señalada su jurisdicción sobre empleados ciudadanos de los Estados Unidos y sus dependientes, respecto de todos los delitos o faltas resultantes de actos u omisiones cometidos por ellos dentro del territorio de la República de Panamá.

2. En lo que respecta a delitos o faltas cometidos por empleados ciudadanos de los Estados Unidos o sus dependientes, que fueren punibles al tenor de las leyes de ambas Partes, las autoridades de los Estados Unidos podrán solicitar a la República de Panamá que decline su jurisdicción en favor de las autoridades de los Estados Unidos. Dichas autoridades expresarán, en su solicitud las razones de la misma y la República de Panamá dará consideración favorable a dichas solicitudes en los siguientes casos: a) Si el delito o falta emana de un acto u omisión ejecutado en el desempeño de una función oficial. En tales casos, cuando lo solicitaren las autoridades panameñas o cuando las autoridades de los Estados Unidos puedan considerarlo necesario, éstas emitirán un certificado en el cual se expresará que el delito o falta tuvo su origen en un acto u omisión que ocurrió durante el desempeño de una función oficial. La República de Panamá considerará que este certificado constituye prueba suficiente para los fines de este párrafo o solicitará una revisión por la Comisión Coordinadora, dentro de los diez días a partir de la fecha de recibo del certificado. La Comisión Coordinadora completará su revisión en diez días a partir de la fecha del recibo de la solicitud, excepto cuando pueda ser necesaria una consideración más exhaustiva, en cuyo caso, la Comisión Coordinadora completará su revisión en treinta días. Una desviación sustancial de los deberes que se requiere que una persona cumpla en una misión específica, por lo general, indicará una acción u omisión que no ha ocurrido en el desempeño de funciones oficiales y, en consecuencia, las autoridades de los Estados Unidos no consideraran necesario un certificado de funciones oficiales; b) Si el delito o falta se comete exclusivamente contra la propiedad o la seguridad de los Estados Unidos en un área de funcionamiento del Canal o en un área de viviendas. Queda entendido que delitos contra la seguridad de los Estados Unidos incluyen: traición o sabotaje contra los Estados Unidos, espionaje, o la violación de cualquiera y referente a secretos oficiales de los Estados Unidos o a secretos relativos a la defensa nacional de los Estados Unidos.
3. En cualquier caso en el que las autoridades de la República de Panamá declinaren su jurisdicción en favor de los Estados Unidos o en los casos en que el delito constituya un delito conforme a las leyes de los Estados Unidos, pero no bajo la leyes de la República de Panamá, el empleado ciudadano de los Estados Unidos o dependiente acusado, será juzgado fuera del territorio de la República de Panamá.
4. (a) Las autoridades de la República de Panamá notificarán tan pronto como sea posible a las autoridades de los Estados Unidos acerca del arresto de cualquier empleado ciudadano de los Estados Unidos o dependiente; (b) Los siguientes procedimientos regirán la custodia de un empleado ciudadano de los Estados Unidos o dependiente acusado, sobre el que la República de Panamá ha de ejercer su jurisdicción; (c) Si el acusado es detenido por las autoridades de la República de Panamá, excepto si se le formulan cargos de homicidio, violación carnal, robo, tráfico de narcóticos, delitos contra la seguridad del Estado Panameño, cuando sea solicitado, será entregado a las autoridades de los Estados

Unidos, en cuya custodia permanecerá mientras prosigan las actuaciones judiciales hasta tanto las autoridades de la República de Panamá soliciten su custodia para la ejecución de la sentencia; (d) Cuando se le formulen cargos de homicidio, violación carnal, robo, tráfico de narcótico o delitos contra la seguridad del Estado Panameño, el acusado permanecerá bajo custodia de las autoridades de la República de Panamá. En estos casos, las autoridades de la República de Panamá considerarán con benevolencia los pedidos de custodia que formularen las autoridades de los Estados Unidos.

5. (a) Las autoridades de los Estados Unidos darán plena consideración a pedidos especiales relativos a las condiciones de custodia que formulen las autoridades de la República de Panamá en relación con algún detenido bajo la custodia de los Estados Unidos; (b) Cuando el acusado se encuentre bajo la custodia de las autoridades de los Estados Unidos, a pedido de las autoridades de la República de Panamá, deberá ser puesto a la disposición de las mismas a los fines de investigación y juicio. Se considerará que la obligación de los Estados Unidos de asegurar la comparecencia de un empleado ciudadano de los Estados Unidos o dependiente acusado, sustituye al requisito de fianza establecido por las leyes de la República de Panamá.
6. (a) Las autoridades de la República de Panamá y de los Estados Unidos se auxiliarán recíprocamente para llevar a cabo todas las investigaciones necesarias respecto de delitos y faltas y en la obtención y presentación de pruebas, incluyendo el comiso y, en los casos que corresponda, la entrega de objetos relacionados con un delito y la comparecencia de testigos, según fuere necesario; (b) Las autoridades de la República de Panamá y de los Estados Unidos, a pedido de la otra Parte, se informarán recíprocamente acerca del estado de los casos comprendidos en este artículo.
7. Según se dispone en las leyes de la República de Panamá, ningún empleado ciudadano de los Estados Unidos ni ningún dependiente, que haya sido condenado por un Tribunal panameño estará sujeto a la pena capital ni a ninguna forma de maltrato o castigo cruel o poco usual.
8. Cuando un empleado ciudadano de los Estados Unidos o dependiente acusado haya sido juzgado de acuerdo con las estipulaciones de este artículo por las autoridades de la República de Panamá o por las autoridades de los Estados Unidos y haya sido absuelto o que haya sido condenado y esté cumpliendo o haya cumplido su condena o haya sido perdonado, no será juzgado de nuevo por el mismo delito dentro del territorio de la República de Panamá.
9. Siempre que un empleado ciudadano de los Estados Unidos o un dependiente acusado sea juzgado por las autoridades de la República de Panamá tendrá

¹⁴ **Tratados Torrijos-Carter**. Panamá: Editora Oficial, 1997.

derecho a las garantías procesales señaladas en el Anexo C de este acuerdo.

10. Durante la detención por las autoridades de la República de Panamá de un empleado ciudadano de los Estados Unidos o un dependiente, las autoridades de la República de Panamá permitirán a los miembros más cercanos de su familia que lo visiten semanalmente. En dichas visitas se le podrá suministrar material y ayuda médica tales como comida, ropa y artículos para su bienestar, que las autoridades de los Estados Unidos y los miembros más cercanos de su familia puedan considerar deseables; así como cualquier otra ayuda que permitan los reglamentos penitenciarios panameños.
11. La Comisión Coordinadora constituirá el conducto para la comunicación e información entre las Partes con relación a los asuntos atinentes a la ejecución de este artículo.”¹⁴

IV. Reformas Introducidas al Código de 1982

A partir de la vigencia del Código Penal de 1982, se han expedido veinticuatro (24) leyes reformativas o adicionales de algunos tipos penales.

Los primeros artículos que fueron objeto de reforma, casi a raíz de la aprobación del nuevo ordenamiento jurídico penal, fueron los referentes a los delitos contra el Honor y contra la Salud pública.

En la década de los noventa se crearon nuevos tipos penales y se modificaron los delitos patrimoniales y contra la salud.

A partir del 2000, las reformas y adiciones se han concentrado en algunos delitos contra el patrimonio, la fe pública, el orden jurídico familiar y la Economía Nacional. La mayoría de estas nuevas leyes responden a compromisos internacionales dimanantes de la necesidad de tutela jurídica frente a la delincuencia organizada internacional, especialmente sobre blanqueo de capitales, fraudes financieros, corrupción de servidores públicos, piratería contra derecho de autor, terrorismo, destrucción y contaminación del ambiente.

Las leyes contentivas de esas reformas, debidamente publicadas en la Gaceta Oficial, son las siguientes.

1. Ley 7 de 16 de marzo de 1984 (Gaceta Oficial 20027 de 30 de marzo de 1984). Se modificaron los artículos: 172, 173, 174 y 175 del Código Penal sobre los delitos de Calumnia e injuria. Esta ley se expidió dos meses antes de las primeras elecciones populares que tuvieron lugar durante la dictadura militar.
2. Ley 23 de 30 de diciembre de 1986 (Gaceta Oficial 20710 de 30 de diciembre

de 1986). Esta ley surge como consecuencia de las reuniones de Procuradores llevadas a cabo en Tlatlelococo, México, promovida por Estados Unidos de Norteamérica, con miras a establecer mayores controles en el continente sobre el tráfico de drogas. Se reformaron los artículos: 255, 256, 257, 258, 260, 261, 262 y 263 del Código Penal y se adicionaron los artículos: 263-A, 263-B, 263-C, 263-CH, 263-D, 263-E, 263-F y 263-G. Esta ley se refiere a los delitos contra la salud, en materia de drogas y fue reformada posteriormente por la Ley 13 de 27 de julio de 1994, en la que se creó el texto único de los delitos de drogas, vigente actualmente. También se prevé en el artículo 1 de la Ley 23 de 1986, un tipo penal específico de la asociación ilícita para delinquir, creando así el paralelismo de tipos penales, uno para los casos de asociación ilícita de los demás delitos y esta norma exclusivamente para los casos de asociación ilícita en los delitos de drogas.

3. Ley 1 de 5 de enero de 1988 (Gaceta Oficial 20961 de 7 de enero de 1988). La cual modifica los artículos referentes a los delitos de Calumnia e Injuria. Adiciona un párrafo al artículo 78 del Código Penal. El artículo 2 de esta ley define los conceptos de Calumnia e Injuria, se modifican los artículos 172, 173, 174, 175, 177, 178 y 180 del Código Penal y se adiciona el artículo 173-A a la misma ex-certa legal. Se deroga la Ley 7 de 1984. Cabe anotar, que la modificación de los delitos contra el honor, nuevamente coinciden con el próximo período de elecciones durante el régimen de facto militar.
4. Ley 8 de 7 de junio de 1991 (Gaceta Oficial 21805 de 11 de junio de 1991). En esta ley se prohíbe la importación de desechos tóxicos o contaminantes al territorio de la República de Panamá. Sus artículos no están integrados al texto del Código Penal.
5. Ley 21 de 29 de julio de 1991 (Gaceta Oficial 21843 de 2 de agosto de 1991). Se adicionaron al Código Penal los artículos 195-A, 195-B y 196-C, referentes a la prenda agraria. Se intenta darle fuerza intimidante por la vía penal a una materia estrictamente civil y agraria.
6. Ley 15 de 4 de Junio de 1993 (Gaceta Oficial 22303 de 9 de junio de 1993). En esta ley se modificó el numeral 9, se añadió el numeral 10 y dos párrafos al artículo 184 del Código Penal, referente al hurto agravado. También sufrieron modificaciones los artículos 185 y 186 del mismo Código, referentes al robo.
7. Ley 1 de 3 de febrero de 1994 (Gaceta Oficial 22470 de 7 de febrero de 1994). Prevé los delitos ecológicos en sus artículos 99 a 101. No está integrada al articulado del Código Penal.
8. Ley 13 de 27 de julio de 1994 (Gaceta Oficial 22590 de 29 de julio de 1994). Reforma la Ley 23 de 30 de diciembre de 1986, referente a los delitos de drogas. Reformó los artículos 255, 256, 257, 258, 261, 262, 263, 263-A, 263-B, 263-C, 263-D, 263-E y 263-G del Código Penal. Con esta ley se intenta adecuar

la Legislación Penal al texto de la convención de Viena de 1988.

9. Ley 15 de 8 de agosto de 1994 (Gaceta Oficial 22598 de 10 de agosto de 1994). Es una ley especial en la cual se le asignan sanciones penales a los delitos sobre el Derecho de Autor. No se han integrado los artículos de esta ley dentro del texto del Código Penal. Es una ley especial, complementaria del Código Vigente, cuyo bien jurídico no se ha precisado, pero los casos penales son de competencia de la justicia ordinaria.
10. Ley 27 de 16 de junio de 1995 (Gaceta Oficial 22811 de 23 de junio de 1995). Se modifican los artículos 209, 216, 219, 220, 225, 226, 227 y 230 y se derogó el artículo 217 del Código Penal referentes a los delitos de incesto, violación, estupro, actos libidinosos, rapto, corrupción de menores y proxenetismo. También se adicionó al Título V, el Capítulo V sobre los delitos de violencia intrafamiliar y el maltrato de menores, contenido de los artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D. Este capítulo fue posteriormente modificado por la Ley 38 de 2001.
11. Ley 53 de 12 de diciembre de 1995 (Gaceta Oficial 22931 de 15 de diciembre de 1995). Se crearon nuevas conductas delictivas. Se tipificaron los delitos de posesión y tráfico de armas prohibidas. Se modificaron los artículos: 135 y 136, referentes al delito de lesiones personales. Se adicionaron los artículos: 184-A, 271-A y 310-A al Código Penal, relativos a los delitos de hurto, falsificación de documentos y delitos contra la Comunidad Internacional (tráfico de personas) respectivamente.
12. Ley 57 de 27 de diciembre de 1995 (Gaceta Oficial 22940 de 29 de diciembre de 1995). Se reformaron los artículos 77 y 85 del Código Penal, referentes a la suspensión de la ejecución de la pena y libertad condicional aplicables a los delitos de evasión ejecutados por miembros de la Fuerza Pública o de la Policía Técnica Judicial. Igualmente se modificó la sanción penal de los artículos 365, 366, 367 y 268 referentes al delito de evasión, en relación con los miembros de la Fuerza Pública y de la Policía Técnica Judicial.
13. Ley 31 de 29 de mayo de 1998 (Gaceta Oficial 23553 de 29 de mayo de 1998). Ley de protección a las víctimas. En esta ley se derogaron los artículos 128 y 204 del Código Penal, referentes a la responsabilidad civil derivada del delito y los delitos patrimoniales, respectivamente. Mediante esta ley se igualó el tratamiento de los sujetos penales, dando paso a la corriente victimológica que ya tenía varias décadas de llamar la atención sobre el status procesal de las víctimas con un manejo semántico más preciso sobre el sentido y alcance de los derechos que les asisten y que ya ha sido reconocido por la comunidad penal internacional y a través de instrumentos aprobados por las Naciones Unidas.
14. Ley 40 de 26 de agosto de 1999 (Gaceta Oficial 23874 de 28 de agosto de 1999). Ley de responsabilidad penal para la adolescencia. Estableció un régimen especial de responsabilidad penal para los adolescentes. No está integra-

do al Código, pero tiene consecuencias sobre el concepto de minoría de edad e imputabilidad.

15. Ley 46 de 31 de agosto de 1999 (Gaceta Oficial 23877 de 2 de septiembre de 1999). Esta ley que regula todo lo relacionado con la apicultura, modificó el numeral 9 del artículo 184 y adicionó el numeral 5 al artículo 210 del Código Penal, referentes a los delitos de hurto agravado y daños.
16. Ley 60 de 29 de diciembre de 1999 (Gaceta Oficial 23960 de 3 de enero de 2000). Esta ley adicionó el Capítulo VI al Título IV, sobre el delito de retención indebida. Artículos: 195-D, 195-E y 195-F. Se erige en delito la retención indebida de cuotas obrero-patronales que deben remitirse mensualmente a la Caja de Seguro Social destinados a los programas de seguridad social. También comprende la retención indebida de los descuentos directos que se hacen a los trabajadores para el pago de obligaciones personales.
17. Ley 26 de 27 de junio de 2000 (Gaceta Oficial 24085 de 29 de junio de 2000). Esta ley sobre secuestro modificó los artículos 137, 188 y 189 del Código Penal. Adicionó el numeral 9 al artículo 132, los numerales 11, 12, 13 y un párrafo al artículo 184 y los artículos 133-A y 188-A al Código Penal en materia de lesiones personales, homicidio y secuestro.
18. Ley 37 de 26 de julio de 2000 (Gaceta Oficial 24106 de 28 de julio de 2000). Se adicionó el artículo 272-A al Código Penal con relación a los delitos de falsificación de documentos, cambiando el sistema del perjuicio posible que se mantenía en la ley anterior, por el del perjuicio efectivo.
19. Ley 41 de 2 de octubre de 2000 (Gaceta Oficial 24152-A de 3 de octubre de 2000). Esta ley sobre el delito de Blanqueo de Capitales adicionó un párrafo al artículo 170 sobre los delitos de inviolabilidad del secreto; reformó el artículo 190 referente a la estafa; derogó los artículos 263-A, 363-B, 363-C, 263-CH, 263-E y 263-G, referentes a los delitos de drogas. Y adicionó el Capítulo VI del Blanqueo de Capitales (artículos 389, 390, 391, 392 y 393) al Título XII de los delitos contra la Economía Nacional y el Título XIII sobre Disposiciones finales del Código Penal (artículos 394, 395 y 396). El origen de esta ley se vincula a compromisos con las instituciones financieras internacionales y a los grupos de control y supervisión de las operaciones comerciales de toda naturaleza que puedan propiciar lavado de dinero, bienes o valores de procedencia delictiva.
20. Ley 38 de 10 de julio de 2001 (Gaceta Oficial 24350 del 23 de julio de 2001). Esta ley modificó la denominación del Capítulo V del Título V, sobre los delitos de violencia intrafamiliar, ahora delitos sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente y, la del Capítulo I del Título VI, adicionando la denominación de acoso sexual. Se adicionó el literal c al numeral 2 del artículo 46 del Código Penal, añadiendo la pena accesoria del servicio comunitario supervisado. Modificó los artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D y añadió el artículo 215-E sobre los delitos de violencia doméstica. Adicionó el artículo 220-A sobre

acoso sexual y modificó el artículo 224 sobre raptó. Se sustituyó la expresión el que por el pronombre quien en los artículos 206, 209, 210, 211, 213, 215, 216, 219, 220, 221, 222, 226, 228, 230 y 231 del Código Penal sobre los delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil y los delitos contra el Pudor y la Libertad Sexual.

21. Ley 39 de 19 de julio de 2001 (Gaceta Oficial 24350 de 23 de julio de 2001). Esta ley adicionó un inciso al artículo 93, así como los artículos 93-A, 171-A, 335-A y 335-B en materia de prescripción de la acción penal, inviolabilidad del secreto y corrupción de funcionarios públicos. También se modificaron los artículos: 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 349, 350 y 367 del Código Penal en materia de peculado, concusión, exacción, corrupción de funcionarios públicos, fraude en subastas y licitaciones y evasión.
22. Ley 44 de 1 de agosto de 2001 (Gaceta Oficial 24362 de 8 de agosto de 2001). Modifica el artículo 248 y adiciona el artículo 376-A al Código Penal, referentes a los delitos contra la salud pública y delitos contra la seguridad de la economía en materia de la prevención de la fiebre aftosa y la encefalopatía espongiforme bovina.
23. Ley 62 de 26 de diciembre de 2002 (Gaceta Oficial 24703 de 30 de diciembre de 2002). Esta ley modificó el artículo 376-A del Código Penal en materia de introducción de productos de origen agropecuario al país (Delitos contra la economía nacional).
24. Ley 45 de 4 de junio de 2003 (Gaceta Oficial 24818 de 9 de junio de 2003). Esta ley adicionó el Capítulo VII de los delitos financieros al Título XII del Libro II del Código Penal, que comprende los artículos: 393-A, 393-B, 393-C, 393-D, 393-E, 393-F y 393-G. También modificó el artículo 388 del Código Penal referente a la quiebra e insolvencia.

En distintas fases de elaboración Legislativa se encuentran varios proyectos aún no publicados, como el que versa sobre terrorismo, delitos ambientales y otros que no han pasado del primer debate en la Asamblea Legislativa.

V. Nuevas Comisiones Codificadoras

La Ley 21 de 10 de Diciembre de 1993, publicada en la Gaceta Oficial 22432 de 14 de diciembre de 1993, creó dos Comisiones Codificadoras, una para la elaboración de un nuevo Código Penal y la otra para redactar un Código de Procedimiento Penal.

Los artículos 2 y 3 establecen los principios o bases filosóficas que deben considerarse en su elaboración y que son del tenor siguiente:

“Artículo 2. En la elaboración de los anteproyectos de ley, cada Comisión Codificadora examinará la orientación filosófica de la doctrina penal más moderna y de la jurisprudencia nacional, adecuándose a sus principios, y consultará al Órgano Judicial, al Ministerio Público, al Colegio Nacional de Abogados, a los Clubes Cívicos, a las Facultades de Derecho de las Universidades en Panamá, a especialistas en materia penal y demás autoridades o grupos involucrados en la administración de la justicia penal.”

“Artículo 3. Las Comisiones Codificadoras, para la elaboración de cada anteproyecto de ley, considerarán principios básicos como:

1. La revisión de las penas de los delitos previstos en el actual Código Penal.
2. La proscripción de las penas de expatriación, confiscación de bienes, torturas, tratos crueles e inhumanos.
3. La tipificación de las conductas ilícitas relacionadas con los delitos ecológicos.
4. La despenalización, atendiendo al delito y al daño causado;
5. La utilización, preferentemente, de penas pecuniarias en sustitución de penas cortas privativas de la libertad.
6. La unificación de la jurisdicción penal, atribuyendo exclusivamente al Órgano Judicial, la competencia privativa para imponer sanciones que impliquen privación de libertad.
7. La tipificación de los delitos contra los derechos humanos en armonía con los tratados internacionales.
8. La garantía de los derechos del imputado en el Proceso Penal.
9. La adopción de las medidas para garantizar un juicio público y sin dilaciones indebidas.
10. La tutela penal de la Seguridad Social, erigida como bien jurídico entre los delitos contra la Administración pública.
11. La adaptación de la legislación penal a los convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.”

En 1995, el nuevo gobierno, retomó la iniciativa anterior y mediante Decreto Ejecutivo 588 de 7 de Diciembre de 1995, designó a los abogados José Juan Ceballos, Ana Belfon y Luis Carlos Cabezas para integrar la Comisión Codificadora encargada de elaborar el nuevo Código Penal de la República. Entregado el Anteproyecto en diciembre de 1996, se inició un proceso de divulgación a través de las facultades de Derecho y el Colegio Nacional de Abogados. No obstante, en 1998 el Ejecutivo expidió el Decreto 169 de 3 de agosto de ese mismo año, mediante la cual creo una Comisión Revisora de los Anteproyectos de Código Penal y Procesal Penal, integrada por representantes del Órgano Ejecutivo: Licenciado Ricardo Rangel y Licenciado Álvaro Visuetti; por el Ministerio Público, Licenciado José María Castillo y Licenciada Geomara de Jones, por el Órgano Judicial Doctor Fabián Echevers y Doctor Carlos Cuestas y por el Colegio Nacional de Abogados: Aura Guerra de Villalaz y Aída Jurado.

El anteproyecto de Código Penal revisado fue entregado al Órgano Ejecutivo a finales del año 1998, pero durante los primeros meses de 1999, debido al desarrollo del proceso electoral, el Ejecutivo optó por no adelantar gestiones para llevarlo al debate de la Asamblea Legislativa y el nuevo Gobierno tampoco hizo gestión alguna para asumir esa tarea.

Este nuevo esfuerzo por dotar a la República de una legislación penal cónsona a la realidad socio-política y económica del país, aún se mantiene en los archivos de la Presidencia. El texto del Anteproyecto de Código Penal revisado se divide en dos libros: El primero compuesto de seis Títulos y 148 artículos, en los que se incluyen las garantías penales, la ley penal y su aplicación en el tiempo, el espacio y las personas, se regulan los hechos punibles, las penas, las medidas de seguridad y la responsabilidad civil. El Segundo Libro se ocupa de los delitos en particular, a través de 14 títulos y 283 artículos en los que se tipifican los siguientes hechos punibles:

- Título I De los delitos contra la vida e integridad personal
- Título II De los delitos contra la libertad
- Título III De los delitos contra el honor
- Título IV De los delitos contra el patrimonio
- Título V De los delitos socioeconómicos
- Título VI De los delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil
- Título VII De la violencia familiar y el maltrato a menores
- Título VIII De los delitos contra el pudor y la libertad sexual
- Título IX De los delitos contra la seguridad colectiva
- Título X De los delitos contra la fe pública
- Título XI De los delitos contra la personalidad jurídica del Estado
- Título XII De los delitos contra la administración pública
- Título XIII De los delitos contra la administración de justicia
- Título XIV De la vigencia de este código

Entre los delitos contra la Seguridad colectiva se adicionan cuatro capítulos, uno sobre terrorismo, otro sobre lavado de dinero, el tercero sobre delitos contra el Medio ambiente y el otro sobre la posesión y tráfico de armas.

En el Título XII del Anteproyecto, dedicado a los delitos contra la Administración Pública, se les dedica en capítulo aparte, la regulación del enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias.

Valga anotar que este Código Revisado no ha sido presentado ni al Consejo de Gabinete y menos aún a la Asamblea Legislativa. Por el contrario, de 1998 a la fecha, se han presentado muchos proyectos reformativos del actual Código Penal, la mayoría de ellos, por iniciativa de la Procuraduría General de la Nación. Algunos de esos Proyectos ya son ley de la República y aparecen en el listado que se anotó en el epígrafe anterior.

Como innovaciones de este proyecto, se pueden citar:

1. La inclusión del capítulo único del primer título que se ocupa de las garantías penales.
2. El Título sobre las penas: está mejor concebido al desglosar en capítulos las clases de penas: las penas principales, las sustitutivas, las accesorias, el concurso de delitos, la aplicación e individualización de las penas, la reincidencia, el aplazamiento de la ejecución de la pena, la suspensión provisional de la ejecución de las penas, las causas de extinción de la acción y de las penas.
3. El tramo penal en los homicidios agravados es de 8 a 25 años.
4. Se incluyeron dos capítulos al Título I referentes a las lesiones al feto y a la reproducción y a la manipulación genética.
5. Se eliminan los delitos contra las libertades políticas, por estar mejor reguladas en el Código electoral y, de esta manera, se evita la duplicación de tipos penales en distintas jurisdicciones.
6. Se crea el Título V sobre delitos socioeconómicos, que recoge las figuras delictivas del actual Título XII sobre la economía Nacional y le agregan los delitos contra la propiedad intelectual, la propiedad industrial, contra el consumidor, contra los derechos laborales.

VI. Los Procesos de Codificación Penal al Momento Actual

Desde la década de los sesenta del siglo XX, en América Latina, han surgido corrientes doctrinales de unificación de la Legislación penal con el fin de elaborar un Código Penal modelo para los países de América Latina que tienen como denominadores comunes su territorio, su idioma, su pasado histórico, su cultura, sus creencias religiosas y políticas y muchas de sus instituciones jurídicas. El Instituto de Ciencias Penales de Chile logró convocar a los más destacados penalistas de América y después de varios encuentros regionales lograron elaborar el primer Libro del Código Penal Tipo para Latinoamérica, que sirvió de orientación a varios países, entre ellos, El Salvador, Costa Rica, Ecuador y Colombia.

Desde el año 1995, por iniciativa del doctor Antonio José Cancino Moreno, distinguido penalista colombiano, con el apoyo del Instituto Iberoamericano de Derecho Penal Comparado con sede en Canarias, España, se retomó el proyecto de unificación legislativa penal anterior bajo estos principios:

1. Adoptar como referencia institucional el conjunto de valores propios de un Estado democrático de Derecho.
2. Acoger un Derecho Penal de acción.
3. Partir de la idea de un Derecho Penal de culpabilidad.

Por acuerdo unánime de los delegados de Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba,

Chile, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Nicaragua y Uruguay, se decidió desarrollar tres temas generales, de los cuales se han ocupado las distintas reuniones celebradas hasta la fecha en Bogotá, Canarias, Panamá, Costa Rica y México. Estos temas son:

1. La ley penal.
2. El hecho punible.
3. Las consecuencias jurídicas del delito.

A título de ejemplo, transcribimos algunos de los artículos ya aprobados por la Comisión Redactora del Código Penal Tipo Iberoamericano, de la cual nuestro país forma parte.

RELACIÓN DEL ARTICULADO

Artículo. Principio de legalidad.- Un hecho solo puede ser objeto de pena o de otra consecuencia jurídica prevista en este Código, si estas han sido previamente establecidas por una ley formal, proveniente de Órgano Legislativo democráticamente legitimado.

Artículo. Leyes penales en blanco.- Las leyes penales que reenvíen a los efectos de la determinación del comportamiento punible, a otra ley o a una norma de menor jerarquía, solo será compatible con el principio de legalidad si la otra norma contiene una cláusula que indique a sus destinatarios que su infracción será sancionada conforme a una ley penal que deberá ser citada expresamente.

Artículo. Prohibición de extensión analógica en perjuicio del inculpaado.- En la aplicación de la ley penal, no se extenderá su alcance a supuestos análogos en perjuicio del inculpaado.

Artículo. Validez temporal de la ley.- Los hechos punibles se juzgarán de conformidad con las leyes vigentes en el tiempo de su comisión.

El hecho punible se entenderá cometido en el momento en que su autor o los partícipes han ejecutado la acción y en los supuestos de omisión en el momento en el cual se hubiera debido ejecutar la acción exigida.

Artículo. Prohibición de aplicación retroactiva de la ley.- Las leyes penales no se aplicarán retroactivamente si la ley fuera modificada durante la comisión del hecho, se aplicará la vigente en el momento de la conclusión de la acción.

Cuando la modificación de la ley penal tenga lugar con posterioridad a la conclusión de la acción, se aplicará la ley más favorable al inculpaado o condenado.

Los hechos realizados durante la vigencia de una ley destinada a regir temporalmente, se juzgarán de conformidad con los términos de ésta, inclusive después de haber vencido el plazo de su vigencia.

Artículo. Ley aplicable a las medidas de seguridad.- Las medidas de seguridad serán aplicables según la ley vigente en el momento de dictarse sentencia, sin perjuicio de las excepciones que se puedan establecer legalmente.

Artículo. Validez espacial de la ley.- La ley nacional se aplicará a los hechos punibles cometidos en el territorio del Estado, a bordo de naves o aeronaves públicas de bandera nacional.

Artículo. Lugar de comisión del hecho punible.- El hecho punible se entenderá cometido en todos los lugares en que se ha desarrollado la acción o en los que se ha producido el resultado. En los delitos de omisión en el lugar en que se hubiera debido realizar la acción omitida.

Bibliografía

AROSEMENA GUARDIA, Rubén. **Anuario de Derecho**. 1962.

CANCINO, José Antonio y BACIGALUPO, Enrique. **Derecho Penal Iberoamericano**. Bogotá: Editorial ABC, 2001.

CANCINO, José Antonio y JAÉN VALLEJO, Manuel. **Nueva aportación al Derecho Iberoamericano**. Bogotá: Editorial ABC, 2002.

COMISIÓN REDACTORA. **Código Penal tipo iberoamericano**. Vol.1. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Ibáñez, 1998.

JIMENÉZ DE ASÚA, Luis. **La influencia del Derecho Penal español en las legislaciones hispanoamericanas**.

MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. **La codificación penal en Panamá**. Madrid, 1986.

MUÑOZ RUBIO, Campo Elías y GUERRA DE VILLALAZ, Aura. **Derecho penal panameño**. Panamá, 1980.

MUÑOZ RUBIO, Campo Elías y GUERRA DE VILLALAZ, Aura. **Observaciones al proyecto de Código Penal de Aristides Royo**. Panamá: Editorial Universitaria, 1975.

PÉREZ, Luis Carlos. **Derecho penal**. Bogotá: Editorial Temis, 1978.

ROMERO SOTO, Enrique. **Derecho penal. Parte general**. Bogotá: Editorial Temis.

ROYO, Aristides. **Proyecto de Código Penal**. 1970.

[Aura Emérita Guerra de Villalaz](#)

Obtuvo el título de Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, en la Universidad de

Panamá. Siguió su formación con un postgrado en la Universidad Autónoma de México, especializándose en ciencias penales e hizo una Maestría en Derecho.

Asistió a Cursos de Doctorado en Derecho y actualizaciones en Venezuela, Costa Rica, España y en México. Fue profesora de Derecho Penal en la Universidad de Panamá y en la Universidad Católica Santa María La Antigua. Su labor, como investigadora, se remonta al año 1955 cuando trabajó como tal en el Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, Centro del cual fue Directora durante casi diez años. Es autora de más de 19 trabajos de investigación y ha dictado numerosos seminarios y conferencias, tanto en Panamá como en el extranjero.

Participó en diversas comisiones de alto nivel, entre las que se encuentran la Comisión Revisora del Código Penal, 1982; en la Comisión Codificadora del Código de la Familia; en la Comisión Revisora del Anteproyecto del Código Penal, 1998; y en la Comisión Revisora del Anteproyecto de Código de Procedimiento Penal, 1999.

Fue designada como Magistrada de la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, y ocupó la presidencia de esta Sala. Anteriormente se había desempeñado como relatora de la Corte Suprema de Justicia, como Secretaria de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y como Jueza Séptima de Circuito, ramo penal.

Fue coordinadora por el Órgano Judicial del Proyecto de Mejoramiento de la Administración de Justicia en Panamá (1993-1997), del Proyecto sobre Administración de Justicia y Derechos Humanos (Proceso Penal y Ejecución Penal); y del Proyecto sobre el Reto de la Población Penitenciaria en Panamá, patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Entre sus obras publicadas se encuentran: “Blanqueo de capitales”, “Clara González de Behringer: Jurista y política”, “El delito de sedición”, “¿La administración de justicia penal en Panamá es expeditiva?”, “La condición jurídica de la mujer panameña”, “La justicia penal durante la década del noventa”, “La mujer y la lucha por sus derechos”, “La vigencia del estado de derecho en Panamá en el campo del derecho penal material”.



Evolución de la Jurisprudencia de la Sala Segunda, de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia

Carlos Enrique Muñoz Pope

I. Introducción

Con ocasión del Centenario de la República, la oportunidad de presentar un breve estudio sobre la evolución de la jurisprudencia de la Sala Segunda, de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia es tarea de significativa importancia y no exenta de riesgos.

En el transcurso de los cien años de vida independiente en la República han regido las normas penales colombianas que existían al momento de proclamarse nuestra independencia de la hermana República de Colombia y tres códigos penales aprobados por los legisladores patrios.

Esta diversidad de normas penales impide hacer un estudio de cien años de una jurisprudencia que no se produce respecto del mismo texto jurídico, lo que impone una realidad: llevar a cabo la labor encomendada respecto de cada normativa en particular, dedicando mayor atención a la jurisprudencia que interpreta el Código Penal de 1982, vigente desde marzo de 1983 hasta la fecha.

El Código Penal de 1982, sin embargo, ha sufrido gran cantidad de modificaciones en el Libro Segundo, sobre los delitos en particular, por lo que debemos tener presente que la jurisprudencia analizada durante los últimos veinte años puede haber perdido vigencia por razón de reformas posteriores al texto legislativo que sirvió de base para la elaboración jurisprudencial estudiada.

Por otra parte, dada la particular división jurisdiccional patria no siempre la doctrina penal de la Sala Segunda representa una auténtica “jurisprudencia”, ya que dicha Sala actúa, no sólo como tribunal de casación sino como tribunal de segunda instancia respecto de los procesos iniciados en primera instancia por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

Como consecuencia de lo anterior, una parte importante de la doctrina penal de la Sala no se produce como tribunal de casación sino como tribunal de segunda instancia, por lo que las decisiones proferidas en tal sentido carecen de la esencia de la resolución de casación y no tienen, en estricto sentido, el carácter de “jurispruden-

cia penal”.

Esa razón me ha motivado a tratar, en lo que sigue, de estudiar y comentar la evolución de la doctrina penal de la Sala Segunda, pues la amplia y muy importante doctrina de la Sala como tribunal de segunda instancia nos permite una visión mucho mayor y más amplia que la reducida elaboración de la Sala como tribunal de casación.

No debemos olvidar que la Sala, como tribunal de casación, actúa cuando se admite a trámite un recurso de casación que impugna autos que ponen fin al proceso mediante sobreseimientos definitivos, autos que admiten cuestiones que impiden la continuación del mismo o sentencias de segunda instancia proferidas por Tribunal Superior de Distrito Judicial, siempre que se trate de delitos que tengan pena de prisión superior a dos años.

En adición a lo expuesto anteriormente, es preciso señalar que este trabajo se ocupará solamente de la doctrina penal de la Sala Segunda, dejando de lado la doctrina de la propia Sala sobre cuestiones procesales, ya que ello será de consideración por otro expositor en este Ciclo de conferencias. Tampoco nos ocuparemos de la doctrina penal del propio Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ya que es muy reducida la actividad de la misma en tal sentido.

II. La Doctrina Penal de la Corte Suprema de Justicia Respecto del Código Penal de 1916

A. El Código Penal de 1916

Como es del conocimiento general, el Código Penal de 1916 sustituyó la legislación penal colombiana que regía en el Istmo desde 1903 hasta octubre de 1917, fecha en que empezó a regir el primer texto penal producido por las autoridades panameñas, pues uno de los primeros decretos del nuevo Gobierno fue mantener la vigencia de las disposiciones jurídicas que regían al momento de producirse la independencia en la medida en que no fuesen contrarias a las nuevas normas adoptadas por las autoridades recién constituidas.

A pesar de múltiples esfuerzos por dotar al país de un Código Penal auténticamente panameño, las diversas Comisiones nombradas para tal efecto no cumplieron con la labor asignada. No fue sin embargo, hasta 1916, cuando se aprobó la normativa que sustituyó al viejo Código Penal colombiano de 1890 vigente hasta ese momento.

Se trataba de un texto inspirado en leyes españolas, más que nada en el Código Penal de 1870, introducidas al país por medio del Código Penal hondureño de 1906.

Este Código fue el texto punitivo del que se sirvió el doctor Ángel Ugarte, Magistrado de la Corte Suprema de Honduras, contratado por el Gobierno panameño para redactar el documento básico que luego se convirtió en el primer Código Penal patrio de la era republicana.

La breve vigencia de este Código, sustituido muy pronto, no nos permite mayores elaboraciones al respecto.

Finalmente, debemos destacar que la Corte Suprema de aquella hora no era como la Corte de los tiempos que corren, pues la integraban solo cinco magistrados que conocían indistintamente de todos los negocios, pues no había la adscripción de magistrados a Salas en particular.

B. La doctrina penal de la Corte sobre el Código de 1916

Como ejemplo de la labor de la Corte Suprema de Justicia de aquella época hemos seleccionado algunos extractos que de una u otra forma resultan interesantes.

Tal selección, como pueden deducir ustedes, es arbitraria y sin ningún criterio que la oportunidad de encontrarnos con tales decisiones al azar.

1. “La embriaguez”

En materia de embriaguez, la doctrina penal de la Corte en 1920 reconoció que la misma puede ser considerada como circunstancia atenuante, pero no de forma absoluta, negándose tal efecto atenuante a la embriaguez habitual (Registro Judicial 42 de 1920, página 383).

Posteriormente la Corte distingue diversos períodos en la embriaguez, señalando que cuando el sujeto se halla en cierto grado o estado de semi-inconsciencia se justifica la reducción de pena (Registro Judicial 43 de 1923, página 406).

2. “El delito culposo”

Respecto del delito culposo, la regulación del delito imprudente en el Código de 1916 adolecía de importantes limitaciones, como bien se había denunciado por la doctrina que sirvió de base al texto que ahora se comenta.

Por tal razón, ahora, con el transcurso de los años se entiende que la Corte de la época señalase que el Código de 1916 no distinguía entre homicidio en riña, el voluntario y el involuntario, pues no era cierto que todos esos delitos eran medidos con el mismo rasero ni se les fijase igual pena, como se afirmó en resolución de 1918 (Registro Judicial 100 de 1918, página 1027), a pesar de que previamente había reconocido el delito de homicidio involuntario al amparo de la imprudencia temeraria que se regulaba en un título autónomo del Libro Segundo, fuera y separado del homicidio doloso o intencional (Registro Judicial 39 de 1918, página 343).

El viejo Código de 1916 castigaba los delitos dolosos y por una fórmula genérica, al final del articulado del Libro Segundo, se incriminaba la imprudencia temeraria, lo que permitía castigar a título de culpa casi todos los delitos del Libro Segundo en los que se podría construir una figura culposa.

En dicha legislación había una regulación del delito culposo por equiparación a todos los delitos dolosos, lo que sin duda trajo mucha confusión y ambigüedad, hasta que se adoptó el Código de 1922 que en esta materia adoptó el sistema del *numerus clausus*.

3. “La justificación”

A propósito de la justificación, es muy elocuente la interpretación que la Corte hace de la legítima defensa en el texto punitivo de 1916, ya que la misma parece emanada de los más autorizados y vigentes autores de nuestros días en el siglo veintiuno. Así, por ejemplo, la Corte reconoce la necesidad de la agresión como punto de partida para la existencia de la citada causa de justificación. No en vano señaló en su oportunidad, que quien obra en ejercicio del derecho de legítima defensa, tiene que ser atacado injustamente (Registro Judicial 72 de 1919, página 747).

Luego en otra oportunidad, sostuvo que para la existencia de la referida causa se requiere de la necesidad racional del medio empleado para repeler la agresión injusta (Registro Judicial 64 de 1919, página 676), lo que al amparo del Código de 1922 se desvirtuó en virtud de la exigencia de proporcionalidad en los medios empleados para la defensa, como veremos en su oportunidad más adelante, y que fue retomado por el Código vigente en el texto del actual artículo 21.

4. “Fases de ejecución”

Por lo que se refiere a la tentativa, en una sucesión de fallos de 1919 la Corte niega toda importancia y trascendencia al inicio de ejecución de actos que no pueden lograr el fin deseado por la inidoneidad de los medios utilizados para el delito, pues se consideró que tal evento no puede ser castigado como tentativa.

En estos casos, la Corte exigió que “es indispensable un acto externo de ejecución que debe contener en sí la posibilidad de alcanzar el fin criminal” (Registro Judicial 80 de 1919, página 832), ya que un poco antes había sostenido que “No hay tentativa de delito cuando el medio o el instrumento que debe servir para consumar el acto no es idóneo aunque el reo haya supuesto lo contrario” (Registro Judicial 59 de 1919, página 632).

De esta forma, la Corte se adhirió al criterio imperante en la época en el sentido de propugnar por la impunidad del entonces llamado “delito imposible”, en el que los actos realizados no pueden alcanzar el fin deseado por la falta de sujeto pasivo, objeto material o ausencia de condiciones especiales en el sujeto activo, como también propugnaron en su momento Muñoz/Villalaz en su importante obra sobre la parte ge-

neral del Derecho Penal panameño (Ediciones Panamá Viejo, Panamá, 1978; segunda edición, 1980).

5. “Calumnia e injuria”

Al amparo del Código de 1916 se inició la tradición de mantener la distinción entre calumnia e injuria en nuestra jurisprudencia, lo que se ha mantenido a lo largo de estos años.

Ya en 1918 se decía que “una ofensa de carácter genérico, no puede constituir calumnia, sino injuria” (Registro Judicial 36 de 1918, página 307), pues siempre se entendió que la calumnia requería imputar falsamente un hecho punible determinado (Registro Judicial 18 de 1921, página 160).

6. “Rapto”

En materia de rapto, la jurisprudencia en ocasiones adoptó soluciones que ahora parecen contradictorias, pues en un primer momento sostuvo que “siempre que el rapto de una doncella mayor de doce y menor de dieciocho años siga al estupro de la misma, se cometen dos delitos específicos que merecen penas distintas” (Registro Judicial 16 de 1919, página 198) y luego, en decisión posterior concluyó que “la jurisprudencia tiene establecido que el rapto, con miras deshonestas, envuelve el estupro, pues si no es con tales miras, se trata entonces del delito de sustracción de menor, de que trata el artículo 494 del Código Penal. Esta es la jurisprudencia sentada en España sobre las disposiciones que regulan la materia en el Código Penal de aquél país, de donde se tomó el nuestro. Existe, si, una anomalía en nuestro Código a este respecto, pues mientras el solo estupro se castiga en este caso, con seis meses a dos años de prisión, el rapto se castiga con seis meses a un año de prisión, debiendo castigarse como lo hace el Código español, con mayor pena el rapto que el estupro” (Registro Judicial 71 de 1921, página 648).

Es evidente que la primera de las resoluciones comentadas sobre rapto era la correcta, pues el rapto no puede absorber el estupro, ya que se trata de concurso de dos delitos que se deben resolver tomando en cuenta los criterios que el Código de 1916 contenía para supuestos de concurso material de delitos. Por otra parte, es indudable que la referencia a la jurisprudencia española estaba equivocada pues la solución en casos de concurso material en España no se resolvía por la aplicación de la pena del delito más grave sino por la acumulación matemática de las penas de los diversos delitos en cuestión.

7. “Robo”

A propósito del delito de robo, la jurisprudencia mantuvo posiciones que son dignas de elogio, pues llegó a sostener que “la pena de este delito depende del valor de lo robado; y cuando no ha podido establecerse cuantía de ninguna clase, ni determinar la naturaleza de lo robado, no hay más camino que absolver al reo, antes que imponer una pena antojadiza” (Registro Judicial 7 de 1919, página 68).

Sin duda la Corte de aquella época actuó con toda propiedad, pues la naturaleza de lo robado y el valor o cuantía del objeto material del robo son cuestiones esenciales que deben acreditarse en un proceso por tal delito, lo que implica en alguna medida un respeto por la necesidad de imponer al acusador la obligación de probar la comisión del delito y que ante tal deficiencia debe absolverse el imputado, que no debe ser sancionado de forma arbitraria e injusta.

Si me ha llamado la atención la concepción que se tenía en aquella época del apoderamiento de cosas por medio de fuerza o violencia, que hoy día no configuran modalidades de robo sino que siguen siendo hurto.

En la doctrina de la Corte de aquellos años, en forma reiterada se sostenía que “Aun cuando es verdad que en el Código Penal no hay disposición alguna que señale expresamente pena al delito de robo cometido con violencia a las cosas, también lo es que estando ese hecho erigido en delito y él no puede quedar sin sanción, debe aplicarse el artículo 511 del citado Código” (Registro Judicial 28 de 1919, página 339), que tipificaba el robo con violencia o intimidación no comprendidos en una disposición anterior, con lo que se aplicó una pena que no estaba prevista para el robo con fuerza en las cosas que no tenía individualización legal de su punibilidad.

En ese mismo sentido, con posterioridad, la misma Corte sostuvo que “constituye este delito el apropiarse el zinc que cubre el techo de una casa o un alambre de púas de unas cercas, puesto que para tomarlos hay que emplear fuerza en los clavos que aseguran esas cosas, desde que de otro modo no es posible tomarlos” (Registro Judicial 28 de 1921, página 232).

Se siguió imponiendo una pena no prevista en la ley para el robo con fuerza en las cosas, lo que hoy sería impensable en la Corte Suprema actual, que siempre ha sido muy cuidadosa y respetuosa de los más caros e importantes principios del Derecho Penal moderno.

C. Valoración personal

No cabe duda que la Corte Suprema de Justicia al amparo de la vigencia del Código Penal de 1916 realizó una labor digna de elogio y encomio, cuando apenas el país contaba con muy pocos abogados y la propia Corte estaba integrada por personas que no tenían formación universitaria.

Sin duda la activa participación de magistrados que ostentaban una larga trayectoria en el medio forense y en los estratos iniciales de la actividad jurisdiccional compensaba la, en ocasiones, formación académica de la que carecían algunos funcionarios del servicio judicial.

De este período es necesario destacar que algunos magistrados han dejado huella en la administración de justicia, pues su labor como administradores de justicia, au-

tores de leyes o nuevos Códigos y, hasta, en ocasiones, recopiladores de la jurisprudencia los han proyectado hasta nuestros días.

Tal es el caso de los señores Juan Lombardi, Dámaso A. Cervera, Manuel A. Herrera Lara y M. A. Grimaldo, para citar sólo algunos de los más conocidos por su trayectoria.

Parte de la obra jurisprudencial de Manuel Herrera Lara versa sobre la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema que interpretaba el viejo código penal de 1916. Existe también una brevísima recopilación de jurisprudencia de la que es autor Dámaso A. Cervera.

No existe, sin embargo, estudio dogmático sobre el Código de 1916 que contenga una exposición completa y sistemática de sus disposiciones, por lo que los aportes de la jurisprudencia constituyen los únicos aportes en orden a la interpretación de dicho texto punitivo.

III. La Doctrina Penal de la Corte Suprema de Justicia Respecto del Código Penal de 1922

A. El Código Penal de 1922

El Código Penal de 1922 tuvo larga vigencia en el país pues rigió desde 1923 hasta 1983, cuando fue sustituido por el texto punitivo vigente.

A lo largo de sesenta años cobijó una amplia, rica, variada y, en ocasiones, contradictoria jurisprudencia en temas muy concretos.

Se atribuye al doctor Juan Lombardi la responsabilidad de haber redactado el texto del anteproyecto que sirvió de base al citado Código, aunque tiene como antecedente directo al Proyecto de José Vicente Concha para Colombia (1912), que luego fue el Código Penal aprobado por el legislativo colombiano aunque nunca llegó a regir por diversas posposiciones hasta que se adoptó un nuevo Código en 1936.

Como antecedente remoto del Código de 1922 aparece el Código Penal italiano de 1889, usualmente conocido como Código de Zanardelli.

B. La doctrina penal de la Corte sobre el Código de 1922

Bajo la vigencia del Código Penal de 1922 la Corte Suprema de Justicia desarrolló una amplia labor, pues los sesenta años de vigencia del texto en cuestión permitieron una elaboración jurisprudencial variada y extensa.

El trabajo que ahora comentamos es fruto de la propia Corte en pleno y a partir del año 1956, con la reforma constitucional de esa época, la división en Salas de tres ma-

gistrados permanentes y dos rotativos permite la elaboración de una doctrina jurisprudencial más especializada.

De la misma forma, por lo extenso de la vigencia del Código en cuestión se produjeron interpretaciones erradas y carentes de sustento, como veremos a continuación.

1. “La embriaguez”

En materia de embriaguez, la doctrina de la Corte Suprema llegó a soluciones contrarias al texto del Código de 1922, pues este permitía la apreciación de atenuantes cuando la embriaguez fuere voluntaria y no preordenada.

La Corte, inexplicablemente, sostuvo que la embriaguez voluntaria de un sujeto, “por la cual se produce la muerte a una persona y lesiones a otras, no puede en ninguna forma, considerarse como atenuante, según el artículo 46 del Código Penal. La embriaguez en tal caso es causa agravante”, a pesar de que el mismo artículo citado permitía que tal embriaguez fuese una atenuante y no consagraba, bajo ningún concepto, la embriaguez como agravante (Registro Judicial 65 de 1924, página 626).

En resolución de 1928 dispuso que la embriaguez casual es una circunstancia atenuante (Registro Judicial 1 de 1929, página 12), lo que tampoco se ajustaba al Código vigente en ese entonces.

Posteriormente, en resoluciones de 1929 y 1934 la Corte volvió a reconocer el carácter de atenuante de la embriaguez voluntaria, tal como se aprecia en las colecciones de jurisprudencia de la época (Registro Judicial 123 de 1929, página 1137 y Registro Judicial 12 de 1934, página 234).

En una decisión de 1935, con toda claridad y precisión la Corte sostuvo que “El simple hecho de haber tomado licor el acusado no justifica la reducción de la pena de que trata el artículo 46 del Código Penal. Para ello es necesario que el sujeto se encuentre en estado de embriaguez, en que las facultades mentales se debiliten, por razón del alcohol ingerido” (Registro Judicial 71 de 1935, página 1320), criterio que ha informado en gran medida las decisiones que sobre esta cuestión se han ido dando a partir de entonces.

2. “La justificación”

En lo que respecta a las causas de justificación, la normativa contenida en el Código de 1922 fue ambigua y ello contribuyó a toda clase de soluciones, algunas alejadas por completo del texto punitivo entonces vigente.

Durante mucho tiempo la discusión en esta materia se centró en ubicar la defensa necesaria en el artículo 47 o en el 48 del Código Penal de 1922. Prefiero la expre-

sión “defensa necesaria” ya que lo que torna justificada la acción defensiva no es su legitimidad sino su necesidad. No en vano, la moderna doctrina penal se decanta por esta expresión, que se considera más adecuada y precisa que la anterior denominación.

El texto del artículo 47 disponía lo siguiente: “No es punible el que ejecuta un acto obligado a ello por una violencia grave e injusta que no ha podido eludir ni resistir de otra manera” mientras que el artículo 48 señalaba que “No es punible quien ejecuta un acto para precaverse a sí mismo o a otro de un peligro grave o inminente, que amenace la vida o el honor, cuando no fue causa voluntaria del peligro quien se ve amenazado por él, y no puede evitarlo de otra suerte”.

Muñoz/Villalaz, en su momento (1977), señalaron que el artículo 47 consagraba la legítima defensa y que el 48 se ocupaba del estado de necesidad pero durante largo tiempo en las decisiones jurisprudenciales reinó gran confusión.

No en vano la propia Corte, por mayoría de votos, en 1941 afirmó que la legítima defensa se hallaba prevista en el artículo 48 del Código Penal, lo que sirvió de base para la confusión que por largo tiempo existió (Registro Judicial 1 de 1941, páginas 18 y siguientes). Igual confusión se aprecia en resolución de la propia Corte de 25 de mayo de 1948 y en la de 19 de junio de 1957.

Bajo ningún concepto la reacción que surge como respuesta a un ataque previo puede ser estado de necesidad, como entendió erradamente la Corte en las decisiones antes mencionadas, pues esta causa de justificación se basa en una situación de peligro mientras que aquella en un ataque o agresión grave e injusta que sufre la persona, sin haber provocado suficientemente la misma.

También en materia de justificación, la Corte de forma constante exoneró de toda responsabilidad al sujeto que, siendo boxeador, en un enfrentamiento en donde se han respetado las reglas correspondientes, le causó la muerte al oponente.

En dichas resoluciones, la Corte apreció un comportamiento que se consideró justificado, si bien no se deduce claramente la causal de exclusión de la antijuridicidad invocada para ello. En tales casos, la Corte termina profiriendo un sobreseimiento definitivo a favor el sujeto pues afirma que “no comete homicidio el boxeador que en lucha llevada correctamente causa la muerte de su contendor a consecuencia de golpe dado a éste” (Registro Judicial 12 de 1947, página 74). A la misma conclusión había llegado el máximo tribunal en resoluciones de 1924 y 1927.

3. “Fases de ejecución”

Respecto de la tentativa, desistimiento y frustración en el Código de 1922 la jurisprudencia de la Corte demuestra numerosos aciertos y en pocas ocasiones interpretaciones desafortunadas.

Ya desde 1929 la Corte, atinadamente, entendió que la tentativa y el delito frustra-

do no constituyen un delito especial sino “modalidades del delito que dan lugar a una graduación equitativa de la pena” (Registro Judicial 51 de 1929, página 496).

La tentativa a juicio de la Corte existe “cuando se ha dado comienzo a la ejecución del delito, pero ésta se interrumpe por causas ajenas a la voluntad del agente”. Mientras que el delito frustrado existía “cuando el agente ha ejecutado todos los actos propios y característicos del delito, de modo que materialmente el delito queda ejecutado, pero sin que el resultado responda a la intención del agente por causas independientes de su voluntad” (Registro Judicial 8 de 1943, página 74).

Llama la atención, por tanto, que en el año 1937 la Corte no haya apreciado la tentativa cuando un sujeto armado con una escopeta, espera a su víctima en el lugar donde sabe que debe la misma pasar y cuando está listo para disparar no se produce el disparo porque un agente de Policía lo impide. A juicio de la Corte “no puede considerarse como principio de la realización del homicidio, y no puede estimarse como tentativa de ese delito, aún aceptando que el sindicado persistiera, hasta el último momento en su propósito. Esos actos no pueden calificarse sino, solamente, como preparatorios del delito de homicidio y no como principio de la ejecución del mismo, puesto que no puede decirse que esa ejecución comienza sino cuando la víctima es efectivamente atacada o agredida” (Registro Judicial 49 de 1937, página 965).

A nuestro juicio, el razonamiento antes expuesto carece de validez, ya que el comienzo de ejecución del homicidio no puede coincidir con el ataque o agresión, ya que ello es exigir demasiado.

Basta que el sujeto haya esperado a la víctima con el arma, se haya escondido para no ser descubierto y apunte la misma aunque no dispare para que se pueda apreciar el comienzo de ejecución propio de la tentativa. Por el contrario, el solo hecho de esperar a la víctima sin apuntar el arma utilizada en ese momento todavía no supone el comienzo típico de ejecución y en tal caso puede reconocerse la impunidad del comportamiento desplegado por el sujeto.

En el caso antes mencionado, la conducta del sujeto ya pone en peligro el bien jurídico vida, pues al agente tiene el arma idónea para causar el homicidio, está ubicado en un lugar que le permite llevar a cabo la acción deseada y sólo le falta disparar la escopeta para realizar todos los actos que se requieren para causar la muerte, aunque la misma no se produzca.

Por lo que respecta al desistimiento, la Corte entendió que la voluntariedad del mismo “depende de que la causa independiente de la ejecución, tenga su razón en un cambio enteramente espontáneo del agente, y ha de proceder de un arrepentimiento que recaiga sobre el fin, y no sobre los medios, esto es, sobre las condiciones de lugar, de tiempo y de modo, con las cuales, el malhechor había preparado la ejecución del delito” (Registro Judicial 53 de 1937, página 1672), con lo que se evidencia la inadecuada utilización del término “arrepentimiento”, pues el mismo no es el idó-

neo en este caso.

4. “Autoría y participación”

En cuanto a la problemática de la autoría y participación criminal, la deficiente regulación de la materia permitió la más variada clase de soluciones jurisprudenciales.

En muchas ocasiones la jurisprudencia fue aplicada a causas en las que se discutía la existencia de sujetos que intervenían en el delito, dando ayuda material durante la consumación del ilícito, por lo que correctamente se entendió que tales sujetos eran los cooperadores inmediatos a los que aludía el artículo 63 del viejo Código de 1922.

La Corte en resolución de 22 de mayo de 1963 (Repertorio Jurídico 5 de 1963, página 157) hizo la distinción entre cómplices y coautores, lo que me parece fuera de todo contexto, pues el Código de 1922 no regulaba la autoría ni la coautoría.

El 25 de agosto de 1964, desafortunadamente, la Corte sostuvo que “La legislación penal positiva distingue dos categorías de hechos a los cuales corresponde dos categorías de agente: los hechos de participación directa en los actos que determina la ley y que constituyen la infracción; y los hechos de participación indirecta, los cuales pueden preceder o acompañar la infracción. Los primeros son los autores. Los segundos, los cómplices”.

Tal afirmación adolece de graves defectos, pues los autores no participan de forma directa en el hecho punible o delito, ya que ellos lo realizan; por otra parte, la complicidad también puede existir por actos posteriores a la realización del delito, lo que se quedó por fuera de la explicación de la participación llamada indirecta por la propia Corte.

Es desafortunado que la Corte haya concebido la autoría como una forma de participación directa en el delito, cuando en estricto sentido en el Código de 1922 no regulaba la autoría y la participación criminal quedaba estructurada a través de las formas de cooperación inmediata, determinador (instigador) y cómplice.

Llama la atención que a escasos años de vigencia del Código de 1922 la Corte haya reconocido que “la culpabilidad del cómplice como la de todas las personas que intervienen en la ejecución de un delito, debe apreciarse por sus propios hechos independientes de la criminalidad del autor principal” (Registro Judicial 81 de 1927, página 760).

Con esta decisión, se sienta un principio básico de la participación en materia de culpabilidad, pues la misma se califica de forma individual para cada sujeto, lo que no ocurre con la antijuridicidad que es una misma para todo el delito.

Es inexplicable, por tanto, que posteriormente la Corte haya señalado “que para los efectos de la penalidad, que es la misma señalada en el tipo, que se considera autor al que coopera de modo directo y principal en la violación de la ley penal” (Sen-

tencia de 24 de mayo de 1973), ya que dicha afirmación estaba carente de sustento jurídico en ese momento.

En efecto, el Código Penal de 1922 distinguía entre cooperadores inmediatos, determinadores (instigadores), cómplices secundarios y cómplices necesarios, sin que ninguna disposición del Libro Primero del mismo se refiriera al autor del delito. Era obvio que no se necesitaba ninguna norma para castigar al autor de un delito, pues la pena del delito cometido es la que se aplica al infractor del mismo, pues es el autor de dicha acción u omisión delictiva.

No se entiende, sin embargo, que la corte haya señalado en la resolución antes mencionada, de 1973, que se considera autor al que coopera de modo directo y principal, ya que éste siempre será un partícipe y nunca autor.

El autor no coopera de modo directo ni principal, ya que el autor es el que realiza o, en la terminología usada frecuentemente en nuestro medio de forma incorrecta, al amparo del citado Código, el autor es el que ejecuta el delito.

En lo que se refiere a los diversos delitos en particular, la orientación de la Corte Suprema presenta una cierta homogeneidad en determinados casos, lo que sienta las bases para la constante interpretación de algunos tipos en particular.

5. “Estupro”

Por lo que respecta al delito de estupro, que en el Código anterior se denominaba “seducción”, encontramos una constante en la jurisprudencia, en virtud de la cual se presumía, como ahora también ocurre, respecto del estado de doncellez o virginidad de la mujer. La misma jurisprudencia llegó, atinadamente, a exigir la prueba de la afirmación de que la mujer mayor de doce años y menor de diecisiete no era doncella al momento en que había existido la unión carnal.

De forma concisa y categórica se afirmó que “El estado de doncellez o virginidad en la mujer debe presumirse, mientras no se prueba o resulte lo contrario” (Registro Judicial 96 de 1926, página 887). En ese mismo sentido en decisiones de 19 de abril de 1929, 9 de enero de 1930, 19 de mayo de 1932, 28 de enero de 1938 para señalar algunos en tal sentido.

Esta orientación, acertada por cierto, se manifiesta en diversas resoluciones desde 1923 como se aprecia en los registros jurisprudenciales respectivos.

6. “Homicidio”

También es digna de mencionar, para concluir con la doctrina jurisprudencial que se ocupó del Código de 1922, la posición de la misma Corte Suprema de Justicia en torno a la intención de matar en el homicidio, pues debemos recordar que el Código

en cuestión castigaba el homicidio llamado preterintencional y el homicidio con causal.

En tal sentido, bien se puede colegir que la Corte tenía razón cuando señalaba que “con arreglo a nuestra legislación para que el delito de homicidio exista no es siempre indispensable que de parte del agente activo haya habido intención de matar, pues el ato ejecutado por él se estima y se castiga como tal, si bien con una notable reducción de las penas” (Repertorio Jurídico 5 de 1962, página 332).

Veinte años después, en el mismo sentido anterior, la Corte sostuvo que “Para que el delito de homicidio exista no es siempre indispensable que de parte del agente activo haya habido la intención de matar, pues el acto ejecutado por él se estima y se castiga como tal, si bien con una notable reducción de las penas aún cuando la muerte del lesionado no hubiere sobrevenido sin el concurso de circunstancias preexistentes o ignoradas del culpable o de causas que han surgido de un modo independiente de su acto, y también cuando los actos destinados a causar una lesión personal ocasionen la muerte de alguien” (Repertorio Jurídico 10 de 1982, página 589).

Acertadamente, la Corte reconocía que no siempre en el homicidio había intención de matar, pues en ciertos casos no hay intención de matar y sin embargo se castigaba como homicidio si bien con una pena atenuada por tratarse de un homicidio preterintencional, en el que había intención de solo lesionar y sin embargo se producía un resultado adicional no querido ni deseado por el agente.

Al amparo del Código de 1922 la doctrina penal de la Corte elaboró una desarrollada concepción del delito preterintencional, lo que no impidió que el imputado por el mismo sufriese detención preventiva al estar sindicado de un delito de homicidio, que al tenor del ordenamiento procesal penal estaba excluido del derecho a fianza de excarcelación. Esta injusta situación motivó que, en las labores de revisión y actualización del anteproyecto que luego fue el Código Penal de 1982 la figura del homicidio preterintencional desapareciese del mismo y en su lugar introdujimos, en el delito de lesiones, una nueva figura sobre lesiones agravadas por el resultado muerte, que si admite o permite la fianza de excarcelación del imputado para que el sujeto goce de libertad provisional durante el desarrollo de todo el proceso penal.

IV. La Doctrina Penal de la Sala Segunda, de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia Respecto del Código Penal de 1982

A. El Código Penal de 1982

Este Código, como es del conocimiento general, se aprueba en 1982 por medio de la Ley 18 de 22 de septiembre de ese año, y nos rige a partir de marzo de 1983. Tiene como antecedente mediato el Anteproyecto de Código Penal elaborado por Aris-

tides Royo en 1970 y como fuente más directa el anteproyecto de 1970 luego de la revisión y actualización que se le realizó entre 1976 y 1978 en la antigua Comisión de Legislación del hoy desaparecido Consejo Nacional de Legislación, ente que ejerció las funciones legislativas durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1972, todavía hoy vigente con profundas modificaciones en 1983 y otros retoques menores en 1978 y 1995.

A diferencia del código anterior, el texto punitivo vigente ha sido objeto de mayores estudios y publicaciones, que no vienen al caso detallar, pero su interpretación jurisprudencial en la Corte Suprema de Justicia ha estado a cargo de la Sala Segunda, de lo penal, que a partir de 1972 quedó integrada exclusivamente por tres magistrados permanentes.

B. La doctrina de la Sala Penal sobre el Código de 1982

La Sala Segunda, de lo Penal, de la Corte Suprema ha llevado a cabo una ardua y amplia labor de interpretación y aplicación del Código vigente que podemos calificar de excelente.

Por una parte, porque a la misma se han incorporado –en la mayoría de los casos– profesionales y docentes universitarios que han dejado un huella en su labor jurisdiccional; por otra parte, porque en alguna medida la labor de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial no se ha quedado atrás ni rezagada en la interpretación del Código, lo que ha permitido una pacífica labor de la Corte como tribunal de casación o como tribunal de segunda instancia.

Cierto es que, sin embargo, en algunas muy contadas ocasiones la doctrina penal de la Sala Segunda de la Corte hace llamados de atención a los inferiores jerárquicos, pero ello es algo que podemos calificar de muy excepcional.

Hay que reconocer que en estos veinte años de aplicación del Código de 1982 el trabajo jurisprudencial supera con creces el que se realizó en el pasado, lo que en alguna medida también hay que atribuirlo al texto del citado Código, que superó grandemente las expectativas y colocó al país en la segunda mitad del siglo veinte ya que el anterior, de 1922 debemos recordar, nos tenía en las postrimerías del siglo diecinueve.

A continuación, veamos muy rápidamente la opinión de la Sala Segunda en temas muy puntuales:

1. “La embriaguez”

En esta materia, la doctrina de la Sala ha sido muy desafortunada ya que en numerosos fallos termina diciendo que la embriaguez voluntaria no existe en el Código Penal y sólo reconoce la embriaguez fortuita y la preordenada (Registro Judicial, enero de 1995, página 253).

La misma afirmación se vuelve a repetir en resoluciones de 30 de julio de 1996 (Registro Judicial, julio de 1996) y de 23 de mayo de 1997 (Registro Judicial, mayo de 1997, página 271).

El 12 de febrero de 1999 la Sala, afortunadamente, rectifica el criterio antes expuesto, pues reconoce que la embriaguez voluntaria puede considerarse como una eximente incompleta, citando para tal efecto una opinión de mi querido amigo y colega de Honduras, el Prof. René Suazo Lagos, ya que es evidente que a la embriaguez voluntaria le falta uno de los elementos necesarios para que se configure como causa de inmutabilidad, pues no es fortuita (Registro Judicial, febrero de 1999, página 272).

En este caso, la Corte atinadamente reconoce la existencia de dicha embriaguez voluntaria en el concepto de eximente incompleta, consagrado en el numeral 7 del artículo 66 del Código Penal, que contiene el catálogo de circunstancias atenuantes comunes en nuestro ordenamiento punitivo.

2. “Las causas de justificación”

En esta materia, la Sala Segunda tiene importantes opiniones en torno a la llamada “legítima defensa putativa” y al “cumplimiento de un deber legal”, así como respecto de la propia esencia de la justificación.

Es constante en nuestra jurisprudencia encontrar afirmaciones contundentes sobre la necesidad de acreditar fehacientemente la causal de justificación aducida, ya que no puede presumirse la misma.

Sobre este particular, no cabe duda, que existe una larga tradición en la jurisprudencia en virtud de la cual si la justificación no está plenamente probada en el sumario debe rechazarse el reconocimiento de la misma (Registro Judicial, mayo de 1992, página 2).

Respecto de la defensa putativa, la Corte reconoce que la misma supone un problema de error en el sujeto, ya que el mismo actúa en la forma defensiva bajo el falso entendimiento de que está siendo o será agredido sin serlo realmente.

En efecto, mediante resolución de 5 de febrero de 1993 la Sala sostuvo que “No cabe la menor duda de que estamos en presencia de la denominada legítima defensa putativa o subjetiva que se produce cuando, pese a la falta de algún requisito para que se configure la verdadera legítima defensa, el agente por error se defiende de una violencia injusta que realmente no existía pero que, debido al temor que emerge de los antecedentes y circunstancias reales o personales que acompañan la conducta del agredido, hace que el sujeto activo del delito crea que existe un razonable estado de agresión que requiere ser repelido, pues cree tener sus bienes jurídicos en peligro” (Registro Judicial, febrero de 1993, página 217).

Al año siguiente, la Sala reconoce nuevamente la defensa putativa cuando señala que “todo parece indicar que el sindicato reaccionó frente a una agresión que no existía, movido por el temor que produjo el hecho de sentir la presencia de una persona que caminaba detrás de él, en un área peligrosa” en resolución de 14 de septiembre de 1994 (Registro Judicial, septiembre de 1994, página 118).

El tema, sin duda, requiere de mayor elaboración por la propia Corte, pues la defensa putativa supone, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, un problema de error en la justificación, que se resuelve por medio de la inculpabilidad. A ello, por cierto, no estamos acostumbrados en nuestro medio, sobre todo porque la cuestión del error carece de una adecuada solución en el Código.

Por lo que respecta al cumplimiento de un deber legal, como causa de justificación, la doctrina de la Sala Penal en los últimos años a sido uniforme por lo que respecta al hecho de que agentes de la Policía puedan ocasionar la muerte del malhechor que se bate a tiros con ellos, sin que tal proceder pueda estimarse amparado en la justificación antes señalada.

En resolución de 17 de marzo de 1994 (Registro Judicial, marzo de 1994, página 129) la Sala aprobó un sobreseimiento definitivo consultado por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, con sede en la ciudad de Panamá, en virtud del cual se reconoció que el agente de la Policía que causó la muerte de un delincuente luego de un robo, configura un caso de cumplimiento de un deber legal, lo que nos parece totalmente inaceptable.

El cumplimiento de un deber legal supone, por cierto, una autorización legal para llevar a cabo una acción que coincide con un tipo penal concreto, por lo que no existe ninguna autorización en nuestro ordenamiento jurídico que permita a un servidor público causar la muerte de una persona. En otros países, sin embargo, el verdugo que ejecuta la pena de muerte impuesta por sentencia ejecutoriada sí cumple con su deber legal.

Este yerro de la Corte, sin embargo, fue rectificado muy prontamente por la propia Sala Segunda, como se puede apreciar en resoluciones de 4 de mayo de 1995 (Registro Judicial, mayo de 1995, página 276) y de 29 de septiembre de 1995 (Registro Judicial, septiembre de 1995, página 222), en la que se afirma que no procede el cumplimiento de un deber legal cuando se trata de la muerte de una persona, pues en este caso se está en presencia de un caso de legítima defensa.

En otra ocasión posterior, el 17 de marzo de 1999 (Registro Judicial, marzo de 1999, página 329) la Sala reconoció que el agente de Policía cumple con su deber legal cuando captura a un sujeto que luego de cometido un hurto trata de darse a la fuga, pero justifica la muerte del mismo sobre la base de la legítima defensa cuando el fallecido se resiste a la detención y forcejea con el agente para desarmarlo, lo que obliga al imputado a velar por su propia vida.

En este caso, sin embargo, la cuestión que no ha sido esclarecida es si hay acción por parte del agente de la Policía, pues la muerte del sujeto pudo ser resultado de la lucha entre ambos, en cuyo caso estamos ante un fecho fortuito o accidental en el que no hay ninguna responsabilidad por parte del servidor público.

3. “El dolo y la culpa”

En pocas ocasiones la Sala incursiona en cuestiones dogmáticas como el dolo y la culpa, por lo que deben resaltarse dos resoluciones de 31 de enero de 1994 (Registro Judicial, enero de 1994, páginas 205-207) y 19 de enero de 1998 (Registro Judicial, enero de 1998, páginas 259-261).

En ambos casos la Sala entra a reconocer la distinción entre dolo directo y dolo eventual, lo que le permite mantener la resolución impugnada, que negaba una fianza de excarcelación, sosteniendo que en el proceder del sujeto existía al menos el dolo eventual.

En efecto, el hecho de disparar un arma de fuego, calibre 38, hacia el cuerpo del ociso pone de manifiesto en el sujeto o la voluntad inequívoca de causar la muerte del mismo o la existencia de dolo eventual pues si no quería la muerte del sujeto la misma era previsible dado el medio empleado para la agresión y el lugar de la anatomía donde se produjo el impacto de bala, lo que evidencia en una u otra forma el propósito de causar el daño producido a la víctima, por lo que se mantiene el criterio del inferior que descarta que se esté en presencia de un delito de lesiones con resultado muerte y califica el hecho como un homicidio simple.

4. “Circunstancias atenuantes”

En esta materia, es oportuno traer a colación cuatro posiciones muy definidas de la Sala Segunda, por cuanto que las mismas aluden a orientaciones doctrinales que muestran una continuidad en las decisiones de la Corte en estas materias.

En efecto, en lo que respecta a la atenuante de no haber tenido la intención de causar un mal de tanta gravedad como el que produjo, la doctrina de la Corte evidencia una congruencia de argumentos cuando admite o rechaza la atenuante.

Pocas resoluciones de la Sala se ocupan de esta atenuante de preterintencionalidad, que fue el mecanismo utilizado en la revisión del anteproyecto de 1970, llevada a cabo entre 1976 y 1978, para eliminar el delito preterintencional en el homicidio y en las lesiones, introduciendo la atenuante respectiva que ya existía en el Derecho Comparado.

Así vemos, en resolución de 25 de abril de 1995 que se afirma que “quien usa un arma de fuego y percute la misma en tres ocasiones distintas frente a la víctima no puede alegar que actuó sin haber tenido la intención de causar un mal de tanta gravedad como el que produjo; mucho menos si el último disparo, que fue el único que se produjo, impactó a la víctima en la cabeza” (Registro Judicial, abril de 1995, página 197).

En sentido contrario, la Sala en resolución de 10 de marzo de 1999 admitió la atenuante en cuestión cuando señaló que la misma resulta aplicable al caso pues la intención del imputado era únicamente la de interrumpir el proceso biológico del embarazo, destruyendo el feto o producto de la concepción, no así la de causar la muerte de la mujer, lo que sin embargo sobrevino por el procedimiento abortivo utilizado (Registro Judicial, marzo de 1999, página 408).

Por otra parte, por ejemplo, existe una constante doctrina de la Sala en lo que respecta a la atenuante de arrepentimiento, prevista en el numeral 4 del artículo 66 del Código Penal, por cuanto que se afirma que no basta que el sujeto se manifieste “arrepentido” en el curso de la audiencia del caso, para que se acepte tal manifestación como verdadera atenuante en su favor,

Por tal razón, la Sala siempre ha sostenido, como queda patente en resolución de 8 de abril de 1992, que “la conducta del sindicado posterior a la comisión del hecho punible no tiene cabida en ninguno de los dos supuestos mencionados, ya que ni disminuyó ni intentó disminuir las consecuencias de los delitos cometidos y para estos efectos no basta con que el agente del delito demuestre su arrepentimiento a través del llanto. La conducta del agente se toma como arrepentimiento cuando, con posterioridad a la comisión del delito y de manera espontánea, demuestra con sus actos un deseo de reparar o intentar reparar los efectos del mismo”(Registro Judicial, abril de 1992, página 17).

Por otra parte, la frecuente forma de apreciar la atenuante de confesión del sujeto (numeral 5 del artículo 66 del Código Penal), en virtud de la que se exige la espontaneidad y oportunidad de la misma, para que se reconozca a favor del imputado.

A este respecto, nada más es conveniente señalar que existe una profusa orientación doctrinal de la jurisprudencia de la Sala, que ha logrado perfilar las características de la confesión del sujeto como circunstancia atenuante, como se desprende de las resoluciones de 16 de enero de 1992 (Registro Judicial, enero de 1992, página 29), 27 de octubre de 1994 (Registro Judicial, octubre de 1994, página 275), 4 de julio de 1995 (Registro Judicial, julio de 1995, página 247) y 27 de junio de 1997 (Registro Judicial, junio de 1997, página 329) sólo para mencionar algunas.

Finalmente, en materia de atenuantes, es conveniente señalar que respecto de la atenuante de análoga significación, prevista en el numeral 8 del artículo 66 del Código Penal, la Corte presenta una opinión constante en el sentido de no modificar resoluciones que se impugnan con base en la citada atenuante, pues se estima que la misma consagra una atenuación de pena que es discrecional del juzgador.

Por tal razón, la Sala evita entrar a considerar valoraciones discrecionales de los tribunales de instancia, ya que ello es ajeno a la impugnación por medio de la casación penal, como se deduce de las resoluciones de 30 de junio de 1997 (Registro Judicial, junio de 1997, página 331) y 14 de enero de 1998 (Registro Judicial, enero de 1998, página 257).

5. “Reemplazo de la pena”

A este respecto hemos encontrado pocas resoluciones de la Sala, pero las que hemos encontrado arriban a la misma conclusión: el reemplazo de la pena es facultad discrecional del tribunal de instancia y no es susceptible de impugnarse la negación del mismo por medio del recurso de casación.

En tal sentido, es muy elocuente la resolución de la Sala del 12 de mayo de 1995 en la que se afirmó que “estamos en presencia de un auto dictado en segunda instancia por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial por medio del cual se confirma el dictado por un inferior que negó la sustitución o reemplazo de la pena privativa de libertad impuesta al señor RSB, lo que hace inadmisibles este recurso. No estamos en presencia de una sentencia en segunda instancia que se impugna en casación sino de un auto que resuelve una cuestión accesoria o incidental que no admite recurso de casación. La Sala no puede pasar por alto que el Tribunal Superior ha admitido y remitido a esta Superioridad un recurso de casación que es manifiestamente improcedente, pues dicho auto no es de aquellos contra los que se puede recurrir en casación según se desprende del contenido del artículo 2435 del Código Judicial. Los autos que deciden la concesión o negación de la suspensión condicional de la ejecución de la pena o el reemplazo de la misma sólo admiten el recurso de apelación, por lo que es inadmisibles el presente recurso de casación” (Registro Judicial, mayo de 1995, página 280).

Posteriormente, con fecha de 12 de noviembre de 1997, la Corte llegó a la misma conclusión otra vez (Registro Judicial, noviembre de 1997, página 172).

6. “Concurso real o material”

Con inusitada frecuencia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial al conocer sumarios por homicidio en primera instancia se encuentran con la comisión de otro u otros delitos adicionales, por lo que en ocasiones profieren el auto de enjuiciamiento por homicidio y el otro delito, que en muchos casos es un delito conexo que torna en homicidio agravado el delito contra la vida.

Por tal razón, el jurado de conciencia al proferir la condena respectiva declara la responsabilidad del sujeto por homicidio y robo, pues el primero se produjo con la ocasión de un robo inicial, para facilitararlo o prepararlo o luego de cometido aquel para facilitar la impunidad del mismo.

En estos casos, la Sala entiende que no existe un concurso real o material de delitos entre homicidio y robo o entre homicidio y violación, ya que estamos, en estricto sentido, ante uno de los homicidios agravados que consagra el artículo 132, numerales 5, 6 y 7 del Código Penal.

Llama poderosamente la atención, sin embargo, que en ocasiones la Corte se abstenga de revocar tales decisiones, con base en el argumento de que existe una ca-

lificación del jurado de conciencia y que, por tanto, no se puede variar la conclusión a que llegó dicho jurado.

Tal afirmación es pueril y superficial, ya que la determinación de la pena es labor propia del tribunal de la causa, quien en derecho debe aplicar las normas que sean procedentes, con independencia de la decisión adoptada por el jurado.

Una simple lectura de las resoluciones de 4 de junio de 1993 (Registro Judicial, junio de 1993, página 198), 27 de noviembre de 1995 (Registro Judicial, noviembre de 1995, página 303), 15 de mayo de 1997 (Registro Judicial, mayo de 1997, página 297) y 23 de abril de 1998 (Registro Judicial, abril de 1998, página 243) es prueba elocuente de tal problemática.

7. “Prescripción de la acción penal”

En materia de prescripción de la acción penal, la Sala ha mantenido posiciones contrapuestas, ya que en ocasiones adopta la tesis de que la emisión del auto de enjuiciamiento es suficiente para interrumpir la prescripción de la acción en el proceso, tal como se deduce de las resoluciones de 24 de mayo de 1995 y 27 de diciembre de 1995 (Registro Judicial, diciembre de 1995, página 201), en otras ocasiones requiere la ejecutoria de la citada resolución, como se aprecia en resolución de 7 de julio de 1993 (Registro Judicial, julio de 1993, página 144).

En el caso por la desaparición del padre Gallegos la Sala sostuvo que la sola emisión del auto de enjuiciamiento era suficiente para interrumpir la prescripción de la acción; con posterioridad, bajo una elaborada ponencia del Magistrado Humberto Collado, con la que estoy plenamente de acuerdo, sostuvo que la interrupción de la acción requería de la ejecutoria del auto de enjuiciamiento, pues las resoluciones judiciales no pueden surtir efecto si las mismas no están ejecutoriadas.

En resolución de 26 de septiembre de 1994 la Sala señaló que “por los efectos jurídicos que produce una resolución se debe entender el cabal y eficiente cumplimiento de lo que en ella se ordena, el efecto que tiene el auto de proceder de interrumpir la prescripción de la acción penal no se origina en su ejecutoria, sino en el acto mismo de su emisión, según la recta interpretación del artículo 95 del Código Penal” (Registro Judicial, septiembre de 1994, página 128).

Dicha doctrina fue reiterada mediante resolución de 27 de diciembre de 1995, ya citada, y en resolución de 17 de abril de 1996 (Registro Judicial, abril de 1996, página 143).

Posteriormente, en resolución de 30 de diciembre de 1997 la Sala señaló que “se requiere que el auto de enjuiciamiento esté ejecutoriado para interrumpir la prescripción de la acción penal, porque es sabido que ninguna resolución judicial es eficaz, es decir, puede surtir efectos jurídicos, si no está ejecutoriada, salvo que la ley expresamente disponga otra cosa”, con lo que da vuelta atrás y regresa a lo expresado el 7 de julio de 1993.

La incertidumbre que nos embarga a este respecto no tiene cuando acabar y es de esperar que sea la propia ley la que solucione el tema de una vez por todas, con una reforma expresa que nos libre de tanto cambio de criterio, que en nada contribuye a la seguridad jurídica.

8. “Responsabilidad civil derivada del delito”

Este tema aparece con poca frecuencia en la doctrina de la Sala Penal de la Corte, como se deduce de las reducidas resoluciones que se ocupan del mismo.

En una ocasión, mediante resolución de 11 de junio de 1997 la Sala sostuvo que la responsabilidad civil derivada del delito no puede ser declarada de oficio, por lo que es necesario que el interesado la reclame en el curso del proceso respectivo (Registro Judicial, junio de 1997, página 268).

Más recientemente, sin embargo, al resolver un recurso de casación en el que no se consideraba la cuestión, la Sala de oficio condenó al Estado al pago de una indemnización a favor de una víctima que perdió un ojo a consecuencia de un comportamiento delictivo de un agente de la Fuerza Pública declarado penalmente responsable del correspondiente delito de lesiones personales.

En esta materia, como es obvio, reina gran confusión y contradicción entre los tribunales de justicia del país. No cabe duda, sin embargo, que la reparación civil sigue la regla de la justicia rogada, que no se declara de oficio y que es imprescindible la previa tramitación, como incidente, de la demanda civil en el proceso penal.

El problema, sin embargo, surge al momento de determinar en qué etapa de proceso se presenta la demanda incidental en cuestión, pues con la reforma al procedimiento penal introducido por medio de la Ley 23 de 2001, ya no existe el plazo que antes se establecía entre la ejecutoria del auto de enjuiciamiento y la resolución que fija la fecha para la audiencia de fondo en los procesos ante jueces municipales y de circuito. Si la audiencia preliminar en tales procesos se convierte en proceso abreviado, no existe plazo para la interposición del incidente que nos ocupa, lo que supone una negación al correcto acceso a la jurisdicción, y ello es, desde todo punto de vista, inaceptable.

En materia de prescripción, por otra parte, también es importante dejar sentada la posición de la Sala, en lo que respecta a la viabilidad del recurso de casación contra el auto que niega tal prescripción.

El tema, es obvio, es procesal y no sustantivo. Ello no impide, sin embargo, que mencione la existencia de dos posiciones distintas al respecto, pues en ocasiones se afirma, con toda propiedad, que los autos que no admiten la prescripción de la acción no son pueden recurrirse en Casación, pues no ponen fin al proceso que siempre sigue su curso, como se aprecia en resoluciones de 19 de abril de 1995

(Registro Judicial, abril de 1995, página 187) y de 25 de agosto de 1998 (Registro Judicial, agosto de 1998, página 311) e, inexplicablemente, en resolución de 30 de diciembre de 1997 (Registro Judicial, diciembre de 1997, página 165) se diga lo contrario.

Sin duda alguna el auto que niega la prescripción de la acción no es susceptible de ser impugnado por medio del recurso de casación y admitir el mismo a trámite es una forma de favorecer la impunidad, pues la verdadera prescripción de la acción sigue corriendo y sólo se gana tiempo con la complacencia de los propios tribunales de justicia para que se produzca dicha prescripción.

Como dije muy recientemente en el Seminario conjunto de las Cortes Supremas de Costa Rica y Panamá el pasado mes de julio, el tema de la prescripción de la acción merece una detenida consideración.

Es preciso decidir si la presentación de la denuncia, querrela o inicio del sumario es forma de interrumpir la prescripción, que no debe volver a correr más, como ocurre en algún ordenamiento extranjero.

9. “La indebida utilización de la asociación ilícita”

En los últimos años asistimos a la indebida utilización de la figura de la asociación ilícita cuando en el hecho punible intervienen tres o más personas, por lo que de hecho tanto el Ministerio Público como muchos tribunales de justicia, tanto en primera como en segunda instancia, han derogado implícitamente todas las normas contenidas en el Código Penal para la participación criminal.

Por tal razón, la Sala ha sido muy enfática al señalar que no procede la utilización de la figura en cuestión cuando no existe evidencia cierta que los sujetos involucrados en el delito se habían concertado para cometer delitos, ya que el acuerdo o intervención de varios sujetos en un solo delito es participación criminal y no asociación ilícita para delinquir.

La asociación ilícita es un delito que se consuma desde el momento en que tres o más sujetos se concertan para cometer delitos, en plural, por lo que no estamos en presencia de dicho delito por lo solo hecho de haber tres o más personas intervenido en el mismo.

Las normas sobre participación criminal, en este caso complicidad e instigación, por otra parte, deben tomarse en cuenta en la medida que los sujetos no hayan realizado cada uno de ellos la acción descrita como punible, pues en tal caso serían autores y no partícipes del delito.

Por tal sentido, la doctrina de la Sala ha sido muy constante y crítica respecto de los

inferiores que desconocen esta realidad, tal como se aprecia en resoluciones de 29 de noviembre de 1995 (Registro Judicial, noviembre de 1995, páginas 275-278) y 17 de septiembre de 1997 (Registro Judicial, septiembre de 1997, página 228).

10. “La cantidad de droga en la posesión de drogas”

En materia de posesión de drogas, el párrafo inicial del artículo 260 del Código Penal castiga con pena de 1 a 3 años de prisión al que posea drogas y el párrafo segundo del mismo artículo castiga con 5 a 10 años de prisión al que posea drogas, cuando posea drogas en cantidades tales que se demuestre que pretendía traficar con ella.

A pesar de los trabajos de mi querido amigo y joven colega, el profesor José Abel Almengor, en materia de drogas y la jurisprudencia producida respecto de ellas, es conveniente que me ocupe de un tema en particular sobre tales delitos, sin perjuicio que tales trabajos tengan una completa referencia de la doctrina jurisprudencial al respecto.

En materia de cantidad para la posesión simple o la posesión agravada la Sala tiene diversos criterios, por lo que no es dable ni conveniente una posición única y constante al respecto. La dosis para uso personal varía de sujeto a sujeto, sobre todo en atención a la clase de droga y a la tolerancia del sujeto a la misma.

Llama la atención, sin embargo, que en resolución de 3 de septiembre de 1997 (Registro Judicial, septiembre de 1997, página 243) la Sala sólo condenó al infractor de la norma por el delito de posesión simple por tratarse de nada más 3.6 gramos de marihuana.

Tal solución, sin embargo, no me parece correcta ya que lo realmente importante no es la cantidad de la sustancia ilícita, sino las dosis que el sujeto tenía en su poder y que podía traspasar a título individual en cualquier momento.

En este caso, los 3.6 gramos de marihuana estaban contenidos en 23 cigarrillos de marihuana, lo que por la cantidad de los mismos, puede deducirse la intención de traficar con los mismos. En casos similares, un sujeto es sorprendido con veinte “piedras” de crack, que tienen un peso tan ínfimo, que no por ello se cataloga el asunto como delito de posesión simple, pues al tenor de nuestro artículo 256 cada unidad constituye una dosis y ello no puede configurar una tenencia para el consumo propio que sería impune.

En otra ocasión, por medio de resolución de 16 de septiembre de 1997, frente a 20.74 gramos de cocaína, la Sala estimó que se trataba de una cantidad que denotaba la intención de traficar con dicha drogas, pues la misma no podía estimarse como de uso personal (Registro Judicial, septiembre de 1997, página 265). En resolución de 29 de enero de 1998, la Sala estimó que la cantidad de 29.01 gramos de cocaína encontrados a un sujeto en su residencia configuraban un delito de posesión

agravada, a pesar del carácter de consumidor del sujeto, pues otras evidencias le permitía confirmar el criterio de los tribunales de primera y segunda instancia (Registro Judicial, enero de 1998, página 245).

Sin duda la cantidad de muchas dosis o unidades, aunado al hecho de tener moneda fraccionaria o numerosos billetes de un dólar, son elementos suficientes para afirmar que estamos en presencia de un delito de posesión agravada por la cantidad que pone en evidencia la intención del sujeto de traficar con la misma.

11. “La distinción lesiones-tentativa de homicidio”

Este es uno de los temas más complicados en los anales de nuestra jurisprudencia penal, como se evidencia con la lectura de los diversos fallos que se ocupan del tema.

Sin pretender enumerarlos todos, muchos de ellos han sido elaborados al amparo del Código Penal de 1922, por lo que debe resaltarse los atinados criterios esbozados por la Sala Penal en los últimos años, con lo que se corrigen los desaciertos de la Corte que interpretó en la década de los años 60 y 70 el Código de 1922.

En efecto, en resolución de 8 de enero de 1998 la Sala expresó que “el factor que determina la diferencia entre un delito de lesiones y un delito de tentativa de homicidio es la intención con la cual el actor comete el hecho punible; y dicha intencionalidad puede determinarse –con las obvias limitaciones inherentes a conocimiento de la mente humana– a partir de las circunstancias que rodean el hecho, el arma utilizada, la forma en que se utilizó el arma, el lugar y cantidad de los disparos, etc.” (Registro Judicial, enero de 1998, página 222).

De esta forma, nuestra jurisprudencia supera una vieja concepción jurisprudencial que permitió sancionar por lesiones verdaderos casos de homicidio en grado de tentativa, pues el elemento subjetivo no siempre se comprueba de forma directa y en muchas ocasiones debe deducirse de elementos objetivos, como bien se desprende de la resolución antes mencionada.

V. Consideraciones Finales

El panorama jurisprudencial reseñado evidencia que la Sala Segunda, de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia tiene sentado importantes criterios en materias como causas de justificación, circunstancias atenuantes, reemplazo de penas, concurso de delitos y asociación ilícita y que todavía hay oscilaciones en la doctrina referente a prescripción de la acción penal.

Este trabajo, sin embargo, no es indicativo de ninguna orientación concreta y definida sino se estudia la totalidad de la jurisprudencia en un tema y frente a un cuerpo

legal determinado.

Nuestro aporte ha puesto de manifiesto algunas variaciones en las materias antes citadas, pero un estudio completo y profundo requiere del estudio sistemático de la jurisprudencia desde la vigencia del Código de 1982, lo que no hemos podido efectuar para llevar a cabo esta intervención.

Ojalá el tiempo nos permita un estudio más abarcador, en la esperanza de ampliar el mismo a la jurisprudencia procesal, de tanto valor y consecuencias para estos fines.

Carlos Enrique Muñoz Pope

Carlos Enrique Muñoz Pope se graduó con altos honores de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, en la Universidad de Panamá. Obtuvo su título de doctor en derecho en la Universidad Complutense de Madrid e hizo estudios de perfeccionamiento en el Instituto de Criminología de ese centro de estudios superiores.

Fue miembro de la Comisión Revisora del Anteproyecto de Código Penal de 1970 y presidente de la Comisión redactora del Anteproyecto de Código Procesal Penal de Panamá en 1997.

El doctor Muñoz Pope fue nombrado Magistrado Suplente de la Sala Segunda de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia para el período 1990-1997 y fungió como Presidente Encargado de esta Sala en 1997.

En el ámbito académico, es Titular de la cátedra de derecho penal de la Universidad de Panamá desde 1997, e imparte clases de derecho procesal penal en esta Universidad. También fue director del Departamento de Ciencias Penales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y fue decano de esta facultad de 1990 a 1991.

Actualmente es Coordinador del Programa de Maestría en Derecho con especialización en Ciencias Penales de la Universidad de Panamá y es profesor de maestría en derecho penal y derecho procesal en otras universidades privadas.

El autor pertenece a distintos gremios y asociaciones forenses entre las que se encuentran el Instituto Panameño de Derecho Procesal y Ciencias Penales, el Instituto Panamericano de Derecho Procesal y el Instituto Iberoamericano de Política Criminal y Derecho Penal comparado. Es miembro de número de la Academia Panameña de Derecho.

Es autor de numerosas obras, entre éstas: “La pena capital en Centroamérica”, “Introducción al Derecho penal”, “Ensayos penales”, “Política criminal y reforma penal en Panamá”, “El delito de tráfico de drogas en el Código Penal panameño y de cuestiones sobre el proceso penal II”.



La Institución de los Jurados en la República de Panamá

Wilfredo Sáenz Fernández

Introducción

De acuerdo con el Doctor Arturo Hoyos, “nuestro sistema jurídico puede ser clasificado dentro de la familia romano-germánica, pero con algunas instituciones transplantadas del sistema jurídico anglosajón”.

Las ideas liberales de la época y la Revolución Francesa promovieron la institución de juicios con intervención de jurados y fue incluida en la Constitución de Francia del año 1791.

En España tiene inicio, formalmente, con el artículo 307 de la Constitución de 1812 con una proyección hacia el futuro. En el texto de la Ley 22 de 1820 de la Constitución Gaditana, establece su competencia para delitos contra el honor, es decir, aquéllos cometidos por medio de prensa o imprenta, haciendo énfasis en los abusos de la prensa, en especial las calumnias e injurias contra las personas e instituciones.

Los veredictos debían tomarse por mayoría, la votación era nominal; los jurados no debían negarse a votar y, en caso de empate, se entendía declarada la inculpabilidad; es decir, lo denominado en nuestro país como inocencia y en caso de declaratoria de culpabilidad, las partes tenían oportunidad de presentar alegatos para la individualización judicial de la pena y la responsabilidad civil derivada del delito.

Durante el período previo a la creación del Estado Federal de Panamá, en los años 1851 y 1852, quedó adoptado el juicio con intervención de jurados, en la Constitución Centro Federal.

El artículo 95 de la Constitución Política de la República de Panamá del año 1904, instituye el sistema de jurados para las causas penales y establece que la ley determinará cuál será su competencia. El artículo 147 del texto legal citado, considera vigente todas las leyes, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones existentes al promulgarse el texto constitucional, en cuanto no fuesen contrarias a las normas constitucionales ni las leyes de la República de Panamá; por consiguiente siguió vigente la institución de los jurados con la aplicación de las reglas colombianas, a las cuales hicimos referencia en el epígrafe anterior.

Por medio de la Ley 50 de 13 de marzo de 1917 (que modifica la Ley 2 de 1916 y ésta a su vez fue modificada por las Leyes 38 y 52 de 1919), mediante la cual queda aprobado el Código Judicial, es regulado formalmente el Tribunal de jurados, pero aun cuando ésta ley fue modificada por el artículo 102 de la Ley 52 de 1919, la cual deroga los artículos 1 al 17 de la citada ley, es decir, en cuanto a la intervención de jurados ante Jueces de Circuito y sólo la deja vigente con relación al Juez Superior, es importante repasar las reglas relativas a nivel de circuito:

I. Con Relación a los Juzgados de Circuito

Les atribuye las competencias para juzgar sobre delitos de robo, hurto de ganado mayor y abuso de confianza cuando el ganado mayor fuese objeto del delito; por consiguiente, estos procesos serían decididos por los Jueces de Circuito del Ramo Penal, para calificar la fase intermedia y la intervención del Tribunal de jurados en la fase plenaria.

El cargo de jurado es considerado gratuito, de forzosa aceptación; sólo es admitida excusas con motivo de impedimento legal.

Para integrar la lista, debía cumplirse los requisitos de reconocida honorabilidad pública, residir en la cabecera de circuito, saber leer y escribir.

En cuanto a la cantidad de personas para el servicio de jurados, era obligación incorporar la mayor cantidad de personas posibles y extenderla en un libro llevado ante el Juzgado Primero de Circuito; en el supuesto de existir más juzgados, debía entregarse copias a los otros Jueces.

El sorteo debía llevarse a cabo uno o dos días antes de la celebración del juicio, en forma pública y verificarse en presencia del Juez, el Secretario y las partes concurrentes.

Al iniciar la audiencia, los jurados debían prestar juramento de desempeñar buena y fielmente el cargo. Después serían ilustrados con la lectura del proceso por el Secretario.

Una vez terminados los alegatos, el Juez debía entregar el expediente a ellos para decidir, de acuerdo con su conciencia, sin sujeción a la apreciación jurídica de las pruebas, a puertas cerradas, sobre la culpabilidad del imputado, imputada o imputados, con mayoría de votos, respondiendo al cuestionario con un sí o no, dejando constancia si el veredicto era por unanimidad o por mayoría de votos y en el supuesto de considerar un delito distinto a los cargos formulados en el auto de proceder, deberían explicarlo en forma breve en la sustentación y era prohibido a los miembros de la minoría del jurado salvar el voto.

También estaba permitido al Tribunal de jurados, decidir respecto a los demás delitos imputados, cuando fuesen competentes, es decir, si no rebasan la jurisdicción de los Jueces de Circuito y hubiesen sido cometidos con motivo de llevar a cabo el robo, hurto o abuso de confianza de ganado mayor.

Cuando el veredicto fuese absolutorio, el Juez debía conceder la libertad inmediatamente al procesado, declarando terminado el procedimiento y, en el supuesto de un fallo condenatorio, dictaría la sentencia dentro del término de 48 horas siguientes, para aplicar la pena correspondiente al delito, según la respuesta del jurado, siempre y cuando fuese delito de robo y hurto de ganado mayor, y abuso de confianza en el que el ganado mayor sea objeto del delito. Los fallos condenatorios debían consultarse a la Corte Suprema de Justicia, sólo en lo referente a la sanción aplicada y estaba permitido a las partes, promover recurso de impugnación al momento de la notificación.

Debemos reiterar que los juicios con intervención de jurados ante jueces de circuito no llenaron las expectativas. Por lo general, la institución de jurados se utilizaba con relación a los delitos cuyo conocimiento correspondía al Juez Superior, quien tenía una categoría similar a la de los Magistrados actuales de los Tribunales Superiores.

II. Con Relación al Juez Superior

Según el artículo 109 de la Ley 52 de 1925, en la ciudad de Panamá habría un Juez Superior con extensión en toda la República; para ejercer dicho cargo debía cumplir los requisitos de ser ciudadano en ejercicio, estar versado en la ciencia del derecho y gozar de buena reputación. La condición de versado en la ciencia del derecho, podría demostrarse con el título de abogado o certificaciones de autoridades judiciales o declaraciones de particulares sobre el hecho de haber ejercido la abogacía con buen crédito durante cuatro (4) años por lo menos o enseñado Derecho en algún establecimiento o con documentos demostrativos del desempeño de funciones de Juez Superior o de Circuito o de Fiscal o de Secretario de la Corte o del Juez Superior o de los Juzgados de Circuitos o de Juez Municipal en los Distritos de Panamá, Colón o Bocas del Toro durante tres años por lo menos. El período de Juez Superior era de cuatro años.

El Juez Superior debía conocer con intervención del Jurado (Artículo 116 Ley 52 de 1925), los siguientes delitos: intentados, frustrados y consumados de traición a la patria, homicidio, aborto, falsificación de moneda, robo, extorsión, secuestro, hurto cuando excedía de mil balboas, difamación e injurias causadas en la prensa, incendio, inundación, sumersión, y otros delitos que implican un delito común, y de los delitos contra la seguridad de los medios de transporte y de comunicación.

Para ser miembro del jurado en los procesos por delito de traición a la Patria, era in-

dispensable ser ciudadano panameño; por tanto, constituía una causal de tacha los nombres de personas sin esa calidad. El Tribunal de jurados debía decidir el plenario, es decir sobre la culpabilidad o inocencia de los delitos comunes cuya competencia correspondía al Juez Superior y, en el supuesto de un veredicto condenatorio, el Juez aplicaría la sanción correspondiente.

Las reglas para estos casos tienen una variación a saber:

El Tribunal de jurados, inicialmente, estaba integrado por nueve Jueces, organizados y con funciones en la capital de la República; con posterioridad se introdujo una reforma por el artículo 1° de la Ley 38 de 1919 y quedó integrado por cinco jueces de hecho y un suplente, el cual sería sorteado del mismo modo que los principales, asistiría a la celebración del juicio y reemplazaría a los principales en las faltas accidentales o absolutas, incurriendo en las mismas responsabilidades.

Para ser jurado ante el Juez Superior, debía cumplirse con los requisitos de saber leer y escribir, ser vecino de la Capital de la República, estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, buen criterio e independencia. Estaba permitida la exclusión del deber citado a los mayores de 60 años; por tener incapacidad física de larga duración; no saber leer y escribir; no ser vecino de la capital de la República o estar eximido del ejercicio del cargo.

A los extranjeros con conocimiento del idioma español y tres años de residencia en la República, se les permitía ejercer como jueces de hecho e integrar la lista confeccionada por el Juez, siempre y cuando fuesen de reconocida honorabilidad.

Correspondía a la Corte Suprema de Justicia decidir en cuanto a las excusas absolutas de los Jueces de hecho; una vez admitida esta, informaría al Juzgado para prescindir en lo sucesivo del nombre de la persona excusada.

En el supuesto de atentados contra los Jueces de hecho, para aplicar la sanción respectiva, estos serían reputados como empleados públicos con mando y jurisdicción.

Estaban eximidos para servir como jurados o jueces de hecho y, por consiguiente, no deberían ser incluidos en la lista, las siguientes personas:

1. El Presidente de la República o quien ejerciera el poder ejecutivo y los Secretarios de Estado.
2. Los Diputados de la Asamblea Nacional, mientras gozaran de inmunidad.
3. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
4. El Procurador General de la Nación.
5. Los Jueces y los Fiscales.
6. Los Ministros de todos los cultos.
7. Los Militares en servicio activo.

8. Los miembros del Cuerpo de Policía Nacional.
9. Los Directores de Escuelas y Colegios.
10. Los Jefes y Oficiales del Cuerpo de Bomberos de Panamá.
11. Los ciudadanos panameños acreditados en la República como Agentes diplomáticos o consulares.
12. Los abogados y los médicos.

No debían ser jueces de hecho en determinada causa:

1. El acusador particular u ofendido por el delito que la motiva, el cónyuge y los parientes de alguna de esas personas dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
2. Quien hubiese patrocinado al acusador particular, al denunciante o al reo o abogado en derecho en el proceso como Agente del Ministerio Público.
3. El comensal, el amigo íntimo y el enemigo capital del reo, del acusador o del ofendido. Fue definido el término comensal, como todo aquél que come a expensas de otro.
4. El ascendiente, descendiente o hermano del defensor o del Fiscal.
5. El que ha formado parte de un jurado reunido anteriormente en el mismo proceso.
6. No debían participar en un mismo jurado dos o más jueces de hecho, vinculados por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

A diferencia de los juicios con intervención de jurados ante Juzgado de Circuito, la celebración ante el Juez Superior contempla las siguientes reglas:

La elección de los jueces de hecho debía llevarse a cabo en forma pública, ante el Secretario y las partes concurrentes, el día y hora señalado para la celebración del juicio.

Cuando al practicar el sorteo resultaren uno o más designados comprendidos en las eximentes, explicados anteriormente, o aquellas citadas para no participar en determinada causa, o se hallen ausentes o tuviesen alguna excusa justificada o hubiese faltado absolutamente o servido al cargo en los treinta días anteriores o por enfermedad no pudiese concurrir y al Juez le constare o lo supiere de manera fidedigna, los considerará eximidos y les reemplazará extrayendo las bolas necesarias; lo mismo haría para reemplazar a un jurado cuando hubiese dos o más jueces de hecho

con parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. El mismo procedimiento seguían cuando el motivo del impedimento o excusa fuese advertido o manifestado después de terminado el sorteo, declarado el primero o admitida la segunda, se procedía en la misma forma a reemplazar al impedido o excusado, dejándose constancia de todo en el acta de la audiencia.

Una vez terminado el sorteo, el Juez debía ordenar la citación inmediata de los elegidos, con advertencia de comparecer en el término de la distancia y, transcurridas dos horas sin presentarse alguno de los designados, o si, citado, no compareciere dentro de los treinta minutos siguientes a la hora señalada, se procedería a reemplazarlo extrayendo una nueva bola, sin lugar a recusación.

Al iniciar la audiencia con la presencia de los jueces de hecho, deberían juramentarlos en la forma siguiente:

“Juráis y prometéis delante de Dios y de los hombres examinar con la más escrupulosa atención los cargos que se hagan al acusado; no traicionar los intereses de éste ni los de la sociedad que lo juzga, no comunicar con otra persona que el Juez antes de haber dado vuestra decisión; no escuchar en el desempeño de vuestra augusta misión ni el odio, ni el temor, ni el afecto; decidir acerca de los cargos y de las razones de la defensa según vuestra conciencia y con la imparcialidad y firmeza que convienen a todo hombre honrado y libre, y no revelar las opiniones y votos emitidos en la sesión que váis a tener?” Los jurados debían responder en voz alta: “Sí lo juro”.

Una vez juramentados los jurados, el Secretario debía leer el auto cabeza de proceso, la indagatoria del reo, las declaraciones más importantes a juicio del Juez, la vista fiscal, el auto de enjuiciamiento y todas las demás piezas del proceso solicitadas por las partes.

Era permitido presentar hasta cinco testigos nuevos, tanto al Fiscal, el Acusador y cada reo o su defensor, siempre y cuando lo pidiesen por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la señalada para la celebración del juicio, previo aviso a la parte contraria, incluso era permitido presentar documentos.

Si hubiesen comparecido testigos, se procedía a examinarlos y tanto el Juez como los miembros del Jurado y las partes podrían hacerles las preguntas estimadas necesarias; pero el Juez podía rechazar las que estimara inconducentes, inconvenientes o capciosas.

Los miembros del Jurado y las partes podían interrogar al reo, pero el Juez rechazaría las preguntas inconducentes, inconvenientes o capciosas.

Cuando el proceso fuere de tal naturaleza para afectar la decencia, las buenas costumbres o la paz de las familias de tal forma que exigiese no celebrarlo públicamente, el Juez debía disponer una sesión o audiencia secreta, tomando las medidas convenientes.

El formulario sometido a los jueces de hecho debía responderse con la palabra sí o no. Su texto contemplaba “El acusado X es responsable de (debía determinar el hecho o hechos materia de la causa, conforme al auto de enjuiciamiento, determinando las circunstancias que lo constituyan, sin darle denominación jurídica).

Cuando fuesen varios cargos, debía proponerse por separado cada uno de ellos, igual si eran varios acusados, para tener un cuestionario para un solo cargo y acusado.

Durante el curso de los alegatos sólo el Juez tenía facultades para interrumpirlos con la finalidad de llamar la atención a quien estuviese fuera de orden o con cualquier otro aspecto necesario para los fines de la justicia. Es importante acotar la oportunidad ofrecida por esta regla al Juez, en el sentido de corregir a cualesquiera de las partes sobre la invocación de un hecho no comprobado en el proceso o una prueba inexistente para evitar que los jurados fuesen sorprendidos con tales argumentos e, incluso, quedaba investido el Juez en las audiencias con poderes discrecionales para ordenar todo lo necesario y conducente al descubrimiento de la verdad. Sobre ese aspecto el texto de la norma observaba “la ley confía a su honor y a su conciencia la elección y el empleo de los medios para alcanzar tal fin”.

Concluidos los alegatos, el Juez debía leer a los jurados antes de entregar el cuestionario, el expediente y las evidencias, la siguiente instrucción:

“La ley no pide cuenta a los Jurados de los medios por los cuales llegan a adquirir el convencimiento; ni les prescribe reglas de que deban deducir la plenitud y la suficiencia de las pruebas; les ordena sólo interrogarse a sí mismos en silencio y en el recogimiento, e investigar en la sinceridad de su conciencia, qué impresión han hecho en su espíritu las pruebas creadas contra el acusado y las producidas en defensa de éste. La ley no dice a los Jurados: Vosotros tendréis por verdadero todo hecho atestiguado por tantos o cuantos testigos. Tampoco les dice: Vosotros no miraréis como bien establecidas las pruebas que no resulten de tal averiguación, de tales piezas o de tantos o de tales indicios. Únicamente les hace esta pregunta, que encierra toda la medida de sus deberes: ¿Tenéis vosotros una convicción íntima acerca de los hechos sobre los cuales se os interroga?

Los Jurados no deben perder de vista que todo su examen no puede versar sino sobre el hecho o hechos en que se haya fundado la acusación y faltan a su ministerio, si, pensando en las disposiciones de la ley penal, se fijan en las consecuencias que podrá tener, con relación al acusado, el veredicto que han pronunciado. Ellos no ejercen jurisdicción, ni son los que condenan o absuelven a los acusados, ni su misión tiene por objeto la persecución ni el castigo de los delitos, sino sólo el decir si el acusado es o no culpable del crimen que se le imputa.”

Los jurados debían decidir por unanimidad de votos las cuestiones propuestas por el Juez en el cuestionario, con las palabras Sí o No, firmando la decisión todos sus miembros; pero si observaren la ejecución de un hecho punible distinto o con circunstancias diversas debían expresarlo brevemente.

Cuando los jurados hacían referencia a un hecho punible distinto o con circunstancias diversas, el Código Judicial en su artículo 64 contemplaba dos alternativas para el Juez, a saber las siguientes:

1. En el supuesto de un hecho punible comprendido en el género del delito por el cual fueron formulados cargos de enjuiciamiento, el Juez dictaría sentencia de conformidad con el veredicto.
2. Cuando fuere un género distinto, declararían terminada la causa respecto del hecho o hechos a que se hubiere contraído ésta y procederá entonces a abrir un nuevo juicio por el delito contra quien haya lugar si fuere competente para ello, en caso contrario lo remitiría el Juez o Tribunal a quien corresponda conocer de la infracción declarada por el jurado.

Una vez tomada la decisión por el jurado, deberían llamar al Juez por un timbre o cosa semejante (artículo 65 del Código Judicial), quien debería concurrir inmediatamente a recibir el fallo para revisar si coincidía en lo sustancial con las fórmulas prescritas, estuviese firmado por todos los Jueces de hecho, por tanto, debería proveer para corregir cualquiera irregularidad, en el supuesto de no estar firmada por todos los Jueces de hecho, mantener la incomunicación hasta tanto firmasen todos y, una vez constatado por el Juez, que las cuestiones sometidas a la consideración de los jurados, fueron resultas en debida forma, debía hacer cesar la incomunicación del Jurado y leer públicamente lo decidido por estos.

En el supuesto de un veredicto absolutorio, declararían terminado todo procedimiento contra el procesado y ordenaría la libertad dentro de las veinticuatro horas siguientes. Cuando fuere condenatorio debía el Juez dictar sentencia dentro de los cinco días siguientes.

Inicialmente cuando fue promulgado el Código Judicial el día 1º de octubre de 1917, el artículo 68 de dicho texto legal, contemplaba un término de ciento veinte horas de deliberación para permitirle al Jurado llegar a un acuerdo, culminado ese período, procedería a disolverlo y señalar inmediatamente día y hora para un nuevo juicio, pero transcurrido igual tiempo en el nuevo juicio sin lograr un acuerdo los jurados, el Juez debía disolverlo y declarar terminado todo procedimiento contra el procesado. Posteriormente, los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 38 de 1919, sobre el particular contemplaban las siguientes reglas:

1. Los jurados tenían un término de veinticuatro horas para llegar a un acuerdo unánime, de lo contrario el Juez debía disolverlo y señalar inmediatamente día y hora para un nuevo juicio, el cual sería decidido por votación secreta y mayoría de votos sobre la responsabilidad o irresponsabilidad del procesado.
2. Cuando fuesen varios enjuiciados, es decir más de uno y, los jurados no hubiesen decidido con respecto a todos, entonces el tribunal podría resolver las

cuestiones sobre aquellos procesados considerados culpables o inocentes por unanimidad y dejar sin resolver, para un nuevo jurado, lo relativo al resto de los enjuiciados.

3. Los procesados beneficiados con libertad caucionada, serían detenidos inmediatamente, si el jurado los declaraba culpables.

Los jueces de hecho eran considerados responsables:

1. Por separarse arbitrariamente del Jurado.
2. Por no resolver las cuestiones sometidas a su decisión.
3. Por no firmar las resoluciones del Jurado.
4. Por tener comunicación con personas extrañas durante la conferencia.
5. Por revelar las opiniones y votos emitidos en la sesión secreta del Jurado.
6. Por decidir a la suerte sobre la responsabilidad o inocencia del enjuiciado.

III. Medios de Impugnación

Los fallos de los Jurados no permitían recurso alguno, pero las sentencias dictadas por el Juez Superior eran apelables en el efecto suspensivo, durante el término de cuarenta y ocho horas; por tanto, transcurrido ese período sin la presentación del recurso por alguna de las partes quedarían ejecutoriadas y debía disponerse lo necesario para su conocimiento.

En el supuesto de anunciar recurso de apelación, debía concederse en el efecto suspensivo y remitirse el negocio a la Corte Suprema de Justicia, dentro de los tres días siguientes a la interposición del recurso, dejando en el Juzgado copia de la parte resolutive del fallo.

Una vez recibido el negocio en la Corte Suprema de Justicia, corrían traslado por el término de cuarenta y ocho horas al señor Procurador General de la Nación, a su vez debía mantenerlo a disposición de los demás interesados por igual tiempo respecto a cada uno y, vencidos los términos respectivos la Corte debía fallar dentro del término de diez días con la respectiva notificación a las partes.

En cuanto a los procesados o procesado que no hubiese presentado recurso de impugnación y tampoco impugnado la sentencia el Fiscal, quedaría ejecutoriada respecto de los que no presentaron recurso de apelación y tampoco hubiese impugnado el fallo el acusador.

IV. Textos Constitucionales de los Años 1941 y 1946

La Constitución de 1941 vigente durante un período breve, pues, la pusieron en vigor por medio de Decreto 165 de 24 de diciembre de 1940, para entrar en vigencia el 2 de enero de 1941 y quedó suspendida su vigencia por medio del Decreto 4 de

29 de diciembre de 1944, luego con el Decreto Legislativo 1 de 15 de junio de 1945, la Asamblea Nacional Constituyente deroga el acto legislativo expedido el 2 de enero de 1941 y establece que continuarán rigiendo los códigos, leyes y demás disposiciones vigentes.

Posteriormente, el Decreto de Gabinete de 7 de mayo de 1951 puso en vigor ese texto constitucional, declarando sin efecto la Constitución de 1946 y, por medio de Decreto de Gabinete de 9 de mayo de 1951, derogó en todas sus partes el Decreto de 7 de mayo de 1951 que puso en vigencia la Constitución de 1941 y activa la vigencia de la Constitución de 1946. En el artículo 134 de la Constitución Política de la República de 1941, contemplaba el sistema de jurados para las causas en materia criminal establecidas por ley especial, todavía durante ese período estaba vigente la Ley 2 de 1916, por medio de la cual quedó aprobado el Código Judicial y fue modificada por las Leyes 50 de 1917, 38 y 59 de 1919, y posteriormente con las Leyes 115 de 1943, 1 de 1959, 68 de 1961, 10 y 11 de 1963.

Mediante la Ley 25 de 1937 (artículos 60, 61, 62, 63) se dividió la República en dos Distritos Judiciales. El primero para el territorio comprendido por las Provincias de Bocas del Toro, Colón, Chiriquí, Darién y Panamá, con un Tribunal Superior, integrado por cinco Magistrados elegidos por la Corte Suprema de Justicia para un período de seis años, el cual inició el 15 de febrero de 1937 (artículo 121).

El Segundo Distrito Judicial correspondía al territorio de las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, con un Tribunal Superior, integrado por tres Magistrados, elegidos en la misma forma citada para el Primer Distrito Judicial, por igual período. Tanto los Magistrados del Primero como del Segundo Distrito Judicial, tenían suplentes para un período de dos años, nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los Magistrados Titulares, debían nombrar un Presidente y un Vicepresidente de su seno para un período de un año. En cada uno de esos Distritos Judiciales funcionaba la institución de jurados, por tanto la fase intermedia era calificada por el Tribunal Superior respectivo y la plenaria la decidían los jurados, aplicando para su selección lo indicado anteriormente.

Los Tribunales Superiores conocían con intervención del jurado los delitos intentados, frustrados y consumados, de traición a la patria, homicidio, aborto provocado, extorsión, secuestro, robo y hurto cuando la cuantía de estos delitos excedieran de B/2,000.00; de los que implicaban un peligro común y de los delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación (artículo 144).

Con posterioridad, fue promulgada la Ley 115 de 1943, para establecer en su artículo 1, la competencia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de conocer en primera instancia de los juicios por delitos de homicidios, aborto provocado, robo y hurto (cuando el valor de la cosa hurtada o robada exceda de B/. 2,000.00), de los que implican un peligro común, (con excepción del incendio producido por imprudencia, negligencia o impericia o por inobservancia de los reglamentos), y de los delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación; pero la declaración

de la responsabilidad criminal del respectivo procesado sería decidida por jurados.

Los artículos 2 y 3 de Ley 115 de 1943, contemplaban el derecho a renunciar del juzgamiento por jurados y establecía dos hipótesis a saber:

1. Cuando fuese aceptada la culpabilidad no era necesario celebrar audiencia, por tanto el Magistrado Sustanciador debía presentar el proyecto de sentencia, dentro de los tres días siguientes al ingreso del negocio a su despacho.
2. En el supuesto de no admitir el procesado su culpabilidad, debía celebrarse un juicio criminal ordinario ante los Magistrados, el Pleno, para debatir sobre la culpabilidad o inocencia con todo el desenvolvimiento propio de los juicios ordinarios seguidos en materia penal ante los Juzgados de Circuito.

La renuncia debía ser expresa y podía ser presentada desde la notificación del auto de enjuiciamiento hasta el día anterior señalado para el sorteo de los jurados por medio de diligencia especial extendida para ese efecto.

El servicio de jurados fue considerado obligatorio para todos los varones nacionales o extranjeros, mayores de 21 años y menores de 65, domiciliados en la cabecera del respectivo distrito judicial, debían ser personas de reconocida probidad, que no hubiesen sido condenadas por delito contra la fe pública, concusión o prevaricato y debía estar en pleno goce de los derechos políticos y civiles, además saber leer y escribir.

Estaban exentos para servir como jurados (artículo 7 de la Ley 115 de 1943):

1. El Presidente de la República o el ciudadano que ejerza la Presidencia.
2. Los Ministros de Estado.
3. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los Jueces.
4. El Procurador General de la Nación y los demás Agentes del Ministerio Público.
5. Los Ministros de los cultos religiosos.
6. Los militares en servicio activo.
7. Los Jefes, Oficiales y Agentes del Cuerpo de Policía Nacional.
8. Los Rectores de las Universidades, Institutos, Liceos y Colegios y los Directores de Escuelas.
9. Los Jefes y los Capitanes de Compañía de los cuerpos de Bomberos.
10. Los empleados de los Hospitales en calidad de enfermeros, farmacéuticos y cocineros.
11. Los Diplomáticos extranjeros y los ciudadanos panameños admitidos por el Gobierno Nacional como miembros de misiones diplomáticas extranjeras.
12. Los médicos y los dentistas.
13. Los Cajeros de los Bancos y de la Lotería Nacional.

14. Las personas mayores de 65 años.
15. Las personas que sufran de incapacidad física de larga duración.
16. Los extranjeros que no conozcan el idioma castellano.

Las listas y organización de los jurados debían contemplar las siguientes reglas:

1. Serían formadas en sala de acuerdo, con asistencia del respectivo agente del Ministerio Público, dentro de la primera quincena del mes de diciembre de cada año por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, con personas residentes en la cabecera del mismo distrito.
2. Las personas incorporadas a las listas debían estar capacitadas para prestar el servicio citado.
3. Las listas debían contener los nombres del mayor número posible de personas con los requisitos necesarios para servir de jurados, excluyendo quienes estuviesen exentos de dicho servicio.
4. El nombre de cada una de las personas figuraría en la lista por riguroso orden alfabético, anteponiendo el número de orden correspondiente que debe servir para el sorteo;
5. Las listas debían publicarse en el Registro Judicial y en la Gaceta Oficial.
6. Para ser excluidos de las listas en cualquier tiempo, debían solicitarlo al Presidente del Tribunal, aquéllas personas que no fuesen vecinas de la cabecera del respectivo distrito judicial o las comprendidas en las excepciones citadas anteriormente y los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, debían resolver, en sala de acuerdo, sobre las solicitudes de exclusión.
7. El Tribunal de Jurados debían integrarlos siete miembros principales y un suplente en el Primer Distrito Judicial y de cinco principales y un suplente en el Segundo y Tercer Distrito Judicial, los suplentes serían sorteados conforme a lo estipulado por la ley.

V. Forma de Proceder en los Juicios

La fase intermedia debía calificarse en forma escrita. Las decisiones fuesen enjuiciamiento, sobreseimientos o diligencias ampliatorias permitían el recurso de impugnación el cual debía dársele el trámite explicado anteriormente. Las sentencias y los autos de sobreseimiento, dictados en primera instancias por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, aunque no fuesen impugnados debían someterse a consulta, excepto los sobreseimientos por motivos de causa natural (artículo 32 de la Ley 115 de 1943, subrogado por el artículo 22 de la Ley 68 de 1961).

VI. Reglas para la Celebración de la Audiencia

1. Debían ser públicas, la sala debía tener capacidad no menor de 100 espectadores, no podían comenzar antes de las 8:00 de la mañana ni después de las 4:00 de la tarde. Cada sesión terminaría a las 8:30 de la noche, salvo acuerdo de las partes.
2. En caso de excusa de alguna de las partes, la audiencia debía celebrarse el próximo día hábil sin necesidad de trámite (artículo 43 de la Ley 115 de 1943, subrogado por el artículo 21 de la Ley 1 de 1959).
3. El Presidente de la audiencia debía disponer lo conveniente para la seguridad de los reos y la conservación del orden, con el apoyo de la autoridad política.
4. Por razones de moralidad o de orden público, el Presidente de la audiencia tenía facultades para celebrarla a puertas cerradas sin espectadores o con un limitado número de ellos.
5. A los espectadores no les estaba permitido dar voces o golpes o hacer señales de aprobación o improbación, en tal caso que el Magistrado tenía facultades para reprender y si hubiese reincidencia el responsable sería castigado con multa de uno a cinco balboas y retirado del lugar del juicio, pero en el supuesto de grave desorden el Presidente de la audiencia podía hacer despejar la sala, incluso las partes tenían derecho a reclamar el mantenimiento del orden por medio de solicitud presentada al Presidente de la audiencia.
6. Cuando la audiencia fuese suspendida debía continuar a más tardar el día siguiente, aun cuando fuese feriado.
7. El día y hora señalados para la celebración de la audiencia, el Presidente debía hacer públicamente, y por ante el Secretario y las partes que concurrieren, la elección de los jurados en la forma siguiente:
 - a. Poner de presente la copia de la lista de los jurados y tantas balotas cuantas personas hubiesen en dicha lista, las cuales serían insaculadas públicamente. La experiencia y las investigaciones hechas sobre el particular, permiten afirmar que por razones prácticas ésta regla no es aplicable y las partes no son opuestas a su desconocimiento.
 - b. El Presidente de la audiencia debía sacar, una a una, tantas bolas como correspondan al número de jurados que las partes pudiesen recusar, más cinco en Penonomé y siete en Panamá. Desde aquél entonces, en el Primer Distrito Judicial siempre ha sido necesario sacar un número mayor de balotas por razones prácticas y las partes lo aceptan.
 - c. Cada procesado o su defensor, y cada acusador particular (querellante) o su

apoderado, podía recusar libremente un designado, y el Fiscal tantos cuantos tuviesen derecho a recusar todos los procesados.

- d. Cuando todas las partes usaren el derecho de recusar los cinco o siete designados restantes, según el lugar de la audiencia, integrarían el jurado; pero si alguno de ellos no hubiere concurrido, o estando presente se abstuviera de recusar, de las bolas que resten se sacarían a la suerte las cinco o siete que habrían de corresponder a los jurados que integrarán el Tribunal.
- e. Cuando al practicarse el sorteo resultare seleccionadas personas incluidas en las excepciones, o que no pudiesen ser jurados, o estuviesen impedidos para desempeñar el cargo o excluidos por cualquier causa o se hallaren ausentes, o estuviesen algún motivo de excusa, o hubieren fallecido o servido el cargo dentro de los 30 días anteriores o por enfermedad no pudiesen concurrir y ello le constare al Presidente de la audiencia o lo supiere de manera fidedigna, debía reemplazarlos extrayendo las balotas necesarias. El mismo procedimiento debía seguirse con relación a los Diputados, a la Asamblea Nacional durante el período de la inmunidad, de todo ello debía dejarse constancia en el acta levantada para tal efecto.
- f. Concluido el sorteo el Presidente de la audiencia debía citar a los elegidos, con la advertencia de comparecer dentro del término de la distancia y ante el supuesto de la no comparecencia dentro de los 30 minutos siguientes a la hora de su citación, procedería a reemplazarlos mediante sorteo especial.
- g. Al inicio del juicio, el Presidente de la audiencia debía juramentar a los jurados en la siguiente forma:

“¿Juráis ante Dios y la sociedad examinar con la más escrupulosa atención los cargos que se hagan al acusado; no traicionar los intereses de éste ni los de la sociedad; no tener comunicación con otra persona distinta del presidente de la audiencia antes de haber dado vuestra decisión; no escuchar en el desempeño de vuestra augusta misión ni el odio, ni el temor, ni el afecto; decidir acerca de los cargos y de las razones de la defensa según vuestra conciencia y con la imparcialidad y firmeza propia de todo hombre honrado y libre, y no revelar las opiniones y votos emitidos en la sesión que váis a tener?”

Las personas interrogadas así responderán: “Juramos”.

Según el Artículo 51 de Ley 115 de 1943, el Presidente de la audiencia debía hacer una breve pero clara exposición del caso y al terminar debía dirigirse al jurado en los siguientes términos:

Señores del Jurado:

Dentro de breves instantes van ustedes a deliberar sobre las cuestiones que han sido debatidas en la audiencia. La ley no les prescribe reglas a las cuales deban sujetarse para llegar a proferir un veredicto.

La misión de los jurados se concreta a decidir, de acuerdo con su conciencia, si el acusado que ante ellos comparece es responsable criminalmente por el hecho cuya ejecución se le imputa.

Para este efecto los jurados deben interrogarse a sí mismos, en silencio y recogimiento, y consultar con su conciencia de hombres honrados compenetrados de la gravedad de la elevada función que ejercen, qué impresión les ha producido las pruebas creadas a favor y en contra del acusado.

En suma, el veredicto que pronuncien los jurados debe tener como fundamento único la convicción íntima que se hayan formado acerca de la responsabilidad del acusado que ante ellos comparece. Por tanto, los jurados no deben perder de vista ni por un instante que su misión no tiene por objeto perseguir a los delincuentes; que no les corresponde decidir si el acusado es o no el autor material o intelectual del hecho que da lugar a su juzgamiento, sino tan sólo decidir si hay lugar a absolverlo o a imponerle sanción penal por el hecho que le ha sido imputado; y que la apreciación legal de las pruebas y la determinación de los hechos y circunstancias que de ellas deban deducirse para la imposición de la pena, son funciones que le corresponden llenar a la justicia ordinaria.

Es necesario, por último, que los jurados tengan presentes que faltan a su misión ante Dios y los hombres cuando subordinan los dictados de su conciencia a las consecuencias que el veredicto que deben pronunciar pueda tener en relación con el procesado.

Señores del Jurado: en cumplimiento de la misión, augusta por su naturaleza y trascendencia, por sus proyecciones en el orden social, que ésta encomendada a los jurados en estos momentos como auténtica representación de la justicia humana, tengan presente el juramento solemne prestado al iniciar la audiencia.

Y el veredicto que ustedes profieran será justo e imparcial.

El cuestionario sometido a los jurados exigía el siguiente texto: “El acusado (aquí el nombre) es responsable (aquí se determinará el hecho o hechos cuya ejecución se le imputa al acusado, conforme al auto de enjuiciamiento, con especificación de la fecha y lugar donde ocurrió y de las circunstancias que lo constituyen; pero sin darle a ese hecho o hechos denominación jurídica).

Reclama la atención un instituto procesal que introdujo como una nueva modalidad la Ley 115 de 1943, regulado en sus artículos 78 al 97A, éste último incluido por la Ley 11 de 1963, cuya estructura contempla:

Causales justificativas para la rescisión del veredicto, como notoriamente injusto:

1. Cuando fuese demostrado que los jurados decidieron a la suerte sobre la culpabilidad o inculpabilidad del procesado.
2. Cuando se pruebe que alguno, o algunos de los jurados que integraron la mayoría fueron sobornados, o que sobre ellos se ejercieron influencias indebidas para que decidieran el caso en determinado sentido.
3. Cuando se probase plena y evidentemente que alguno, o algunos de los jurados integrantes de la mayoría habían prejuzgado el caso de ser elegido y que por tal motivo desatendió la evidencia de los hechos;
4. Cuando el veredicto hubiese sido proferido por la mayoría de un jurado integrado por persona impedida de acuerdo con las causas de impedimentos examinadas en epígrafes anteriores.
5. Si de autos apareciere que es claramente contrario a la evidencia de los hechos. En éste caso lo declarará el Tribunal de oficio y consultará su decisión con la Sala II de la Corte Suprema. Si ésta confirmare la resolución del Tribunal, éste convocará inmediatamente un nuevo Jurado, cuyo veredicto es definitivo. Si la decisión del Tribunal Superior no fuese confirmada, se ordenará devolver el expediente para que se dicte sentencia de acuerdo con el veredicto.

Sobre esta materia la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la década de los años 60, confirmó varias decisiones del Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, dictadas para rescindir veredictos absolutorios, pero reclama la atención la sentencia de 30 de abril de 1964, dictada por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, citada en la Edición del Código Penal, de Recursos Minerales y Agrarios, por el Lcdo. Ramón E. Fábrega F., cuya parte medular señala:

“La Corte al estudiar el caso en sus distintos aspectos, considera, que la absolución declarada por el Tribunal de Jurados es contraria a la evidencia de los hechos, pero no deja de observar que en éste caso, al aplicar la disposición aludida, se viola el principio constitucional de la retroactividad que es aplicable en derecho penal siempre que la ley favorezca al inculpatado, como ocurre en éste caso en que el delito de que se le acusa fue cometido en fecha muy anterior a la aprobación de la Ley 11 de 1963.”

Lo interesante de la doctrina jurisprudencial citada consiste en aplicar el principio constitucional sobre materia criminal, tanto en la parte procesal como en la sustantiva, tema controvertido en la jurisprudencia nacional.

Este regimen contemplaba, además, una serie de disposiciones sobre la legitimidad y formalidades para la presentación de la rescisión del veredicto:

1. Cuando fuese condenatorio podía promoverlo el acusado, su defensor, el Ministerio Público o el acusador particular, si lo hubiere.
2. El recurso debía presentarse dentro de los tres días siguientes a la fecha de expedición del veredicto.
3. Debía presentarse por escrito, con una relación de los hechos, debidamente separados y enumerados, en los que funda el recurso. Estaba permitido al interesado aducir las pruebas de esos hechos y debía presentarla junto con el escrito de interposición del recurso, si las tuviese en su poder.

La sustanciación correspondía al Magistrado Sustanciador de la causa en que el veredicto fue proferido en el Tribunal Superior.

Debía correrse traslado a la contraparte y a los jurados afectados, porque éstos eran considerados como acusados. Ese traslado se daba por el término de tres días a cada uno y en la contestación era permitido aducir las pruebas estimadas convenientes.

Vencido el término de los traslados, debía el Magistrado Sustanciador abrir el negocio a pruebas por el término de ocho a treinta días, y según las circunstancias del caso, para practicar las pruebas aducidas. Si fuese necesario practicar pruebas en el extranjero, concederían un plazo hasta de dos meses.

Vencido el término de traslado de las pruebas, se correría el negocio en traslado al respectivo Agente del Ministerio Público por el término de cinco días, concluido éste, se pondría el expediente en la Secretaría del Tribunal a disposición de los interesados, por el término común de cinco días, para quien considerase conveniente pudiese presentar alegatos. Terminado el término citado, el Tribunal debía dictar su decisión dentro de los veinte días siguientes y el fallo debía elevarse en consulta a la Corte Suprema de Justicia, aun cuando no fuese impugnado.

Cuando fue rescindido el veredicto impugnado, quedaría sin efecto la sentencia o resolución dictada con motivo de dicho veredicto y debía señalarse fecha para la celebración de nueva audiencia, la cual debía llevarse a cabo con los mismos requisitos y formalidades de la primera, pero no debía integrar el jurado quien hubiese actuado en esa capacidad en la primera audiencia.

En el supuesto de que fuese denegado el recurso promovido contra el veredicto de los jurados, se archivaría el proceso, si hubiese sentencia ejecutoriada, en caso contrario debería dictarse la sentencia respectiva pero la interposición del recurso, antes de dictar la sentencia, interrumpiría el término para fallar.

En el caso de que se solicitara la rescisión de veredicto absolutorio debía promoverse dentro de los cinco días siguientes al fallo dictado.

El beneficiado con el veredicto absolutorio debía ser detenido hasta tanto fuese resuelto el recurso; pero podía obtener su libertad bajo fianza de excarcelación, salvo cuando la causal fuese que estuviese probado que alguno, o algunos de los jurados integrantes de la mayoría fueron sobornados, o hubiesen ejercido influencias indebidas en ellos para decidir el caso en determinado sentido. La fianza excarcelaria no debía exceder de B/. 10,000.00.

Cuando el veredicto absolutorio fuese impugnado por el acusador particular, debía garantizar, dentro de los 15 días siguientes a la presentación del recurso, con fianza no menor de B/. 200.00 ni mayor de B/. 1,000.00 para la indemnización de los perjuicios causados al acusado en el supuesto de que fuese denegado por falta absoluta de justificación.

Cuando la rescisión fue promovida por el Ministerio Público, la indemnización sería responsabilidad del Estado sin perjuicio de que el Estado exigiese al funcionario que la propuso el pago del monto de la indemnización respectiva.

La acción para demandar la indemnización caducaba en el plazo de seis meses contados desde que se hizo exigible.

Cuando el veredicto fue rescindido por notoriamente injusto, se podía exigir la responsabilidad criminal en que hubiesen incurrido los jurados cuya actuación hubiere dado lugar a la rescisión, también a los particulares o empleados públicos partícipes en el hecho motivo de la rescisión.

La rescisión del veredicto contemplada en la Ley 115 de 1943, fue declarada inconstitucional por violatoria de la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política de la República, por medio de sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dictada el 30 de enero de 1970. En ese fallo los Honorables Magistrados consideraron ese instituto procesal violatorio del principio de prohibición del doble juzgamiento por un mismo delito.

Hasta el año 1987, el veredicto de los jurados consistía en responder el cuestionario con las palabras sí o no, con la vigencia del nuevo código en el año citado, eso fue reemplazado por las palabras inocente o culpable.

Consideramos oportuno resaltar la preocupación ofrecida por el doctor Arturo Hoyos, durante su presidencia, a la institución de jurados, para ello por primera vez en la historia de la República, en el año 1998, fue construido un salón auxiliar y logró una partida presupuestaria para la celebración de audiencias simultáneas.

Posteriormente, el Honorable Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Adán Arnulfo Arjona, integró comisiones de estudio para lograr soluciones a corto plazo y de ello dio como resultados reformas a la institución de jurados con la Ley 23 de 2001.

En materia penal los Tribunales Superiores seguían con igual competencia a la se-

ñalada anteriormente y, las mismas reglas en cuanto a la selección de los jurados.

La ley citada mantuvo su vigencia hasta la promulgación de nuevo Código Judicial a partir del 2 de abril de 1984 y el nuevo Código Judicial con todas las modificaciones hechas hasta la Ley 23 del 2001, promovida por el Honorable Magistrado de La Corte Suprema de Justicia, Adán Arnulfo Arjona, con la aprobación del pleno, la cual contempla iguales reglas con las siguientes variantes:

1. El cuerpo de jurados lo integran ocho personas, una de las cuales debe ejercer las funciones de suplente y será sorteado después de las instrucciones finales contempladas en el artículo 2358 ordinal 12 del texto legal citado.
2. Sólo firman el acta de la audiencia el Magistrado Presidente de la misma y el Secretario. No es necesario transcribirla, basta adjuntar al expediente o indicar en el mismo el número de identificación de la cinta donde quedó grabada la sesión, con excepción de aquéllas audiencias donde se hubiesen practicados pruebas, en estos casos es necesario transcribir en un acta la práctica de las mismas.
3. Después de la juramentación de los jurados, se le concede la palabra a cada una de las partes por un término no mayor de treinta minutos, lo cual es irrenunciable, para enunciar los hechos y circunstancias que probarán a lo largo del debate, por tanto el Magistrado Ponente velará para que las partes se ajusten a ésta regla.
4. Sólo está permitida la lectura de dos piezas por cada tomo, solicitada por las partes.
5. Cada parte tiene derecho a una sola intervención hasta por un término de tres horas.
6. Sólo es permitido una excusa en la fecha programada, la siguiente debe fijarse con un abogado defensor de oficio sustituto o cuanto fuesen necesario para garantizar la celebración de la misma, lo cual no excluye la posibilidad de que el defensor particular se reintegre a la audiencia. La nueva vista oral debe celebrarse en un término no menor de quince ni mayor de treinta días, con posterioridad a la primera fecha, aunque deba variarse el calendario previamente elaborado.
7. Quedó eliminado los juicios con reos ausentes, es decir en rebeldía, una vez declarada ésta condición, tanto el proceso como la prescripción de la acción penal quedan suspendidos, para reactivarse una vez aprehendido el reo cuyo paradero es desconocido.
8. Para la formación de la lista de jurados, los Ministerios e Instituciones del Estado y la empresa privada, deben facilitar copias de las planillas de empleados públicos, trabajadores y cualesquiera otra información requerida, a los Tribunales

Superiores para la formación de las listas.

9. El imputado o imputados pueden renunciar en forma expresa, desde la notificación del auto de enjuiciamiento o antes de la juramentación de los jurados, por medio de memorial presentado personalmente por el imputado o su defensor, a su derecho de ser juzgado por jurados y someterse a un juicio en derecho.
10. Cuando fuesen varios imputados, el Ministerio Público puede disponer de una hora adicional por cada imputado.
11. Es posible celebrar la audiencia sin la presencia del agente fiscal o el representante de la parte querellante o ambos.
12. El texto final de las instrucciones ha variado y el ordinal 12 del artículo 2358 dice:

“Señores del Jurado: Dentro de breves instantes van ustedes a deliberar sobre las cuestiones que han sido debatidas en la audiencia. La ley no les prescribe reglas a las cuales deban sujetarse para llegar a proferir un veredicto.

La misión de los jurados se concreta a decidir, de acuerdo con su conciencia, si el acusado que ante ellos comparece es culpable criminalmente por el hecho cuya ejecución se le imputa.

Para este efecto, los jurados deben interrogarse a sí mismos, en silencio y recogimiento, y consultar con su conciencia de personas honradas, compenetradas de la gravedad de la elevada función que ejercen, qué impresión les ha producido las pruebas creadas a favor y en contra del acusado.

En suma, el veredicto que pronuncien los jurados debe tener como fundamento único la convicción íntima que se hayan formado acerca de la responsabilidad del acusado, que ante ellos comparece. Por tanto, los jurados no deben perder de vista ni por un instante, que les corresponde decidir tan solo si hay lugar a declararlo culpable o inocente y que la imposición de la pena es función que le corresponde llenar a la justicia ordinaria.

Es necesario, por último, que los jurados tengan presentes que faltan a su misión ante Dios y los hombres, cuando subordinan los dictados de su conciencia a las consecuencias que el veredicto que deben pronunciar puede tener en relación con el procesado.

Señores del Jurado: en el cumplimiento de la misión, augusta por su naturaleza y trascendencia por sus proyecciones en el orden social, que

está encomendada a los jurados en estos momentos como auténtica representación de la justicia humana, tengan presente el juramento solemnemente prestado al iniciar la audiencia.

Y que el veredicto que ustedes profieran sea justo e imparcial.”

VII. Justificación de la Institución

Luego de examinar la evolución histórica de la institución de jurados en Panamá, debemos analizar lo referente a la justificación de la misma. Para ello consideramos de vital importancia partir de la reflexión que permite sobre ésta materia la dos grandes corrientes que sustentan la institución bajo examen, nos referimos a los criterios continental europeo y angloamericano, pues ambos presentan como denominar común para sustentar la justificación de la misma los siguientes aspectos:

A. Garantizar la independencia y autonomía en la Administración de Justicia

Sobre éste rubro plantea la doctrina que los jueces de conciencia, legos o de hecho según las diferentes denominaciones, son miembros de la comunidad cuya designación no depende de corrientes políticas, criterios particulares, tráfico de influencias, intervención de otros poderes del Estado, pues son miembros de la comunidad que deben cumplir requisitos básicos en cuanto a la escolaridad, la edad, la nacionalidad, que no tengan antecedentes penales, condiciones de salud favorable y que no ejerzan funciones que podrían afectar ciertas actividades en los servicios públicos, también excluye la participación de abogados.

B. Es una Institución Democrática

Significa una auténtica representación de la justicia humana, ofrece al pueblo la oportunidad de participar en la administración de justicia y supervisar la misma, porque una vez designado para desempeñar ese cargo ello le permite observar el desempeño de los funcionarios comprometidos con el proceso penal y la forma como cumplen con sus funciones en las diferentes fases, en cuanto a los errores, fallas o eficiente labor y la transparencia con la que es cumplida la administración de justicia.

C. Tiene mayor efectividad para garantizar el debido proceso

Este aspecto consiste en que los juicios con intervención de jurados, ofrecen a los imputados que sean juzgados por sus congéneres o iguales, es decir las personas que conviven en la misma comunidad y conocen por experiencia los problemas sociales, políticos, económicos que le afectan, la costumbre, usos, proyecciones religiosas, entre otras, además sus pronunciamientos están inspirados en el sentido co-

mún, porque no están sujetos a códigos, leyes, jurisprudencia o doctrina, es decir se aparta de la rigidez o el formalismo en cuanto a la interpretación y aplicación de las fuentes de derecho positivo.

Dentro de otro contexto, consideran que contemplan una mejor aplicación de los principios de inmediación, publicidad, oralidad y contradicción, por cuanto permite a estos estar en relación directa con las pruebas que deben practicarse en la audiencia, salvo los sistemas como el nuestro que tiene una tendencia inquisitiva porque las pruebas son practicadas, con excepciones, durante la fase preparatoria o de instrucción sumarial, a diferencia de aquéllos que siguen el sistema acusatorio por cuanto las pruebas deben practicarse en el plenario durante el juicio como ocurre en los países europeos (sistema continental europeo) y en el angloamericano (Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y otros).

La publicidad, por cuanto ofrece la oportunidad de que asistan a los mismos todas las personas de la comunidad que lo deseen, de acuerdo con la capacidad de la Sala donde deba desarrollarse la audiencia, salvo los juicios en que por consideraciones de moral, orden público o de seguridad nacional en una sociedad democrática o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o por circunstancias especiales pudiera perjudicar los intereses de la justicia, podría en estos casos excluirse la participación de la prensa y el público en parte o en su totalidad, tal como lo permiten las Convenciones de los Derechos Humanos, en especial el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Panamá mediante Ley 14 de 1976.

Con respecto a la oralidad es incuestionable que permite mayor oportunidad en cuanto al planteamiento de argumentos favorables a determinadas posturas, ofrece mejor amplitud para explicar y, la contradicción corresponde a los alegatos de las partes para presentar tesis contrarias a las que refutan sus posturas, recursos entre otros.

VIII. Precisión Conceptual

El concepto de jurado significa persona que participa o está integrado a un Tribunal de jueces legos o popular, para decidir conflictos de diferentes materias de derecho según lo indicado por el derecho positivo de cada Estado (Sáenz Fernández, Wilfredo. Conferencia dictada a estudiantes de la Maestría de Derecho Procesal Penal de la Universidad Latina).

Lo anterior significa que tales personas o funcionarios no necesariamente deban participar en juicios para decidir asuntos penales, también es posible que intervengan con relación a controversias civiles, de familia, mercantiles u otras, tanto a nivel de Tribunales Superiores como de Circuito, tal como ocurrió a los inicios de la épo-

ca republicana, explicada anteriormente, pero actualmente en Panamá sólo funcionan a nivel de Tribunal Superior y siempre ha sido en materia penal.

IX. Debilidades y Fortalezas de Nuestro Sistema de Jurados

Hemos podido percibir luego de escuchar opiniones de juristas, magistrados, jurados, estudiantes de derecho y ciudadanos en general lo siguiente:

A. Debilidades

1. Para desempeñar el cargo de jurado, basta ser una persona nacional o extranjera con más de cinco años de residencia en el país, en ambos casos, mayor de 21 años y menor de 60, domiciliado en la sede del respectivo distrito judicial, de reconocida honorabilidad, que no haya sido condenada por delitos dolosos y que esté en pleno goce de sus derechos civiles y debe saber leer y escribir, por tanto no es muy exigente con relación al grado de escolaridad, algunos consideran que éste es un factor significativo en cuanto a la toma de decisiones, porque la falta de conocimientos podría afectar la capacidad de análisis y el criterio que debe aplicar en la decisión de los conflictos.
2. Son personas que tienen un total desconocimiento sobre el derecho y, la ilustración del caso la reciben escuchando las lecturas de las piezas procesales (auto de enjuiciamiento, declaración indagatoria y hasta dos piezas por cada parte, extendida a cada tomo, cuando fuesen varios).

Algunos advierten que tal situación dificulta la comprensión del asunto, porque la mayoría de las personas no tienen el entrenamiento necesario para captar, retener y asimilar una serie de aspectos que deben escuchar y no los repasan en los documentos respectivos, cuando el Secretario del Tribunal o quien ejerce esa función en la audiencia, lleva a cabo la lectura de piezas.

3. Es posible que la presencia de los familiares de la víctima o del imputado pudiese intimidarlos, por eso constantemente están preguntado si es posible utilizar un sistema que no permita al público observarlos durante la audiencia, también presentan inquietud sobre su seguridad una vez concluida ésta.
4. El Magistrado que preside la audiencia carece de facultades para corregir aquellos aspectos que no responden a las piezas probatorias o que pudiesen provocar confusión.
5. Las decisiones de los jurados no permiten recursos.

6. Las pruebas son practicadas durante la fase preparatoria o de instrucción sumarial, salvo aquéllas solicitadas por las partes y admitidas.
7. Cuando los procesos exigen valoración de pruebas indiciarias, es motivo de confusión para los jurados.
8. El Magistrado desconoce si el jurado tiene información sobre el caso respectivo, ya fuese a través de los medios de comunicación social o en cualesquiera otra forma, tampoco recibe información sobre la orientación religiosa, política o ideológica, incluso si el jurado tiene algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, guardando detención preventiva o hubiese sido declarado culpable, por eso sería recomendable practicar una encuesta al respecto.
9. El veredicto no tiene motivación y los jurados no reciben explicación alguna del Magistrado que preside la audiencia, sobre la forma como deben valorar las pruebas, tal como está contemplado en el sistema anglosajón.
10. La decisión la toman por mayoría, esto significa que sólo exige un mínimo de cuatro votos favorables a una postura para que impere ésta.
11. Con frecuencia los jurados cuestionan los procesos, porque a su juicio, tales investigaciones presentan una serie de omisiones y algunas veces contradicciones que inciden en la decisión final.

B. Fortalezas

1. Tienen completa autonomía e independencia.
2. El veredicto sobre la culpabilidad o inocencia es conocido al finalizar la audiencia.
3. Las decisiones no están sujetas a doctrina, jurisprudencia o leyes, tienen como fundamento el sentido común.
4. La forma de selección de los jurados, garantiza su imparcialidad y evita presiones, porque nadie sabe que será jurado en determinada audiencia, pues el sorteo es verificado a las 8:00 a.m. del día de la vista oral y una vez notificado el jurado queda incomunicado hasta que termine la audiencia. Por eso en el análisis histórico observamos cómo fue desestimada la citación dos días antes de la audiencia.

5. Es una auténtica representación de la justicia humana y del sistema democrático.
6. Tiene mayor efectividad para garantizar el debido proceso.

X. Diferentes Propuestas con Relación al Sistema de Jurados

1. Algunos consideran que debe utilizarse esa institución sólo para los delitos de homicidio simple, excluyendo los agravados, por tanto debe facultarse a los Tribunales respectivos para que hagan la calificación al momento de definir la fase intermedia. Esta postura fue cuestionada durante la sesión promovida por la Asamblea Legislativa a través de la comisión respectiva, celebrada en el Colegio Nacional de Abogados con la participación de los diferentes grupos de abogados, profesores universitarios, magistrados y legisladores, por tanto quedó suspendida tal propuesta.
2. Otros sugieren que debe utilizarse la misma, sólo para delitos contra el honor y la administración pública.
3. Hay quienes proponen la eliminación del sistema, lo cual involucra contrariar todo el comportamiento constitucional desde el inicio de la era republicana, porque las Constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972 lo contemplan, entonces sería necesario una reforma al texto constitucional y contrariar la tradición democrática, en épocas en que en algunos países europeos tienden a instituirlo.
4. También recomiendan que los fallos permitan por lo menos incidentes de nulidad, incluyendo facultades oficiosas a los magistrados de la sala respectiva, para decretar la nulidad de aquellos fallos que en forma evidente fuesen contrarios a lo indicado por las piezas probatorias, aunque existen quienes consideran que las nulidades sólo deben ser decretadas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, e incluso estiman esa solución violatoria de la garantía del debido proceso, por cuanto representaría el doble juzgamiento por un mismo hecho, tal como decidió el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en el año 1970, para declarar inconstitucional la rescisión del veredicto.
5. El sistema escabinado también tiene partidarios para implementarlo en Panamá, pero lo cuestionan porque la participación de jueces técnicos es contraria a la institución de jueces de conciencia.
6. Algunos consideran que la decisión deben tomarla por mayoría absoluta y en el supuesto de que no exista acuerdo, integrar otro cuerpo de jurados para revisar nuevamente lo actuado.
7. De igual forma proponen que los juicios de homicidio doloso sean en derecho, es decir ante los magistrados que integran la sala, tesis desestimada tal como

explicamos anteriormente.

8. Lo ideal es que los Fiscales Superiores de cada distrito judicial instruyan las sumarias desde sus inicios o al menos en los procesos que por su naturaleza revisten mayor gravedad y, en cuanto a los otros, un equipo de asesores o asistentes con experiencia asuman la responsabilidad, para evitar que funcionarios con poca experiencia manejen esos procesos, incurran en una serie de omisiones o errores en cuanto a las tipificaciones delictivas, diligencias o pruebas que deben practicar, entre otras. Sería conveniente que en cada provincia hubiese un equipo técnico representativo de la Fiscalías Superiores para lo referente a la instrucción de las sumarias con relación a los procesos que son competentes.
9. El ejercicio de la función de jurados de conciencia es objeto de una serie de opiniones, pero no hemos observado que en algún momento hubiesen llevado a cabo talleres con personas en cada provincia, que han tenido la experiencia del ejercicio de tal responsabilidad, para conocer sus opiniones sobre el sistema, esto significa en cuanto a la conducción del proceso por el Magistrado, la presentación del caso que hace el Ministerio Público, los defensores, los querellantes e incluso sus comentarios sobre el expediente en cuanto al contenido y en qué medida cualesquiera omisión u errores incide en el criterio del jurado. Esto no significa que deban repasarse procesos sobre casos específicos, nos referimos a los aspectos generales.
10. Con motivo de la celebración del Primer Congreso Nacional de Magistrados y Jueces de la República de Panamá, durante la segunda semana del mes de julio de 1994, convocado por el doctor Arturo Hoyos, en ese momento Presidente de la Corte Suprema de Justicia, fueron presentadas cuatro ponencias bajo la responsabilidad de los Presidentes del Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial y, del Segundo, Tercero y Cuarto Distrito Judicial, Lc-dos. Joaquín Ortega Villalobos, Delia Mercedes Carrizo de Martínez, José Salvador Domínguez y Roberto González R., que en su conjunto presentan como denominador común mantener la Institución, pero debe hacerse un estudio en cuanto al comportamiento de ésta a través de la historia en la República de Panamá, a efecto de establecer cuáles son los delitos que debemos someter a su conocimiento y las facultades del Magistrado Presidente de la audiencia, en cuanto a la orientación a los jueces de hecho.

No comparto la tendencia a la modificación de normas procesales o sustantivas penales de cualesquiera otra naturaleza, con apresuramientos, en forma emotiva, sin un estudio y consulta debida, porque esa metodología conlleva a errores y contradicciones.

Algunos pretenden valorar la función de la institución de jurados en torno a lo indicado por las estadísticas sobre el porcentaje de veredictos absolutorios Vs los condenatorios, pero a nuestro juicio, ese no es un factor determinante, pues interesa cono-

cer las causas o motivos de pronunciamientos cuestionados, debemos establecer si ello obedece a situaciones de temor de los jueces de hecho, deficiencias en las investigaciones, la ausencia de facultades al Magistrado Presidente de la audiencia, para corregir cualesquiera aspectos contrarios a los hechos, la falta de instrucciones finales sobre la forma cómo deben valorar las piezas probatorias, cuáles son los delitos recomendables para su conocimiento dada la complejidad que la época moderna presenta con relación a la criminalidad debido a los avances del crimen organizado y las dificultades de los jueces de hecho para valorar las pruebas indiciarias; además, no debemos desestimar las opiniones de quienes consideran necesario complementar ciertos recursos, incluso debería examinarse si existen fallas procesales en la calificación de la fase intermedia, en el sentido de que determinados procesos debían concluir con un sobreseimiento.

Wilfredo Sáenz Fernández

Cursó estudios universitarios en Derecho y Ciencias Políticas, en la Universidad Santa María La Antigua (USMA) donde se graduó con honores y la Distinción *Magna Cum Laude*.

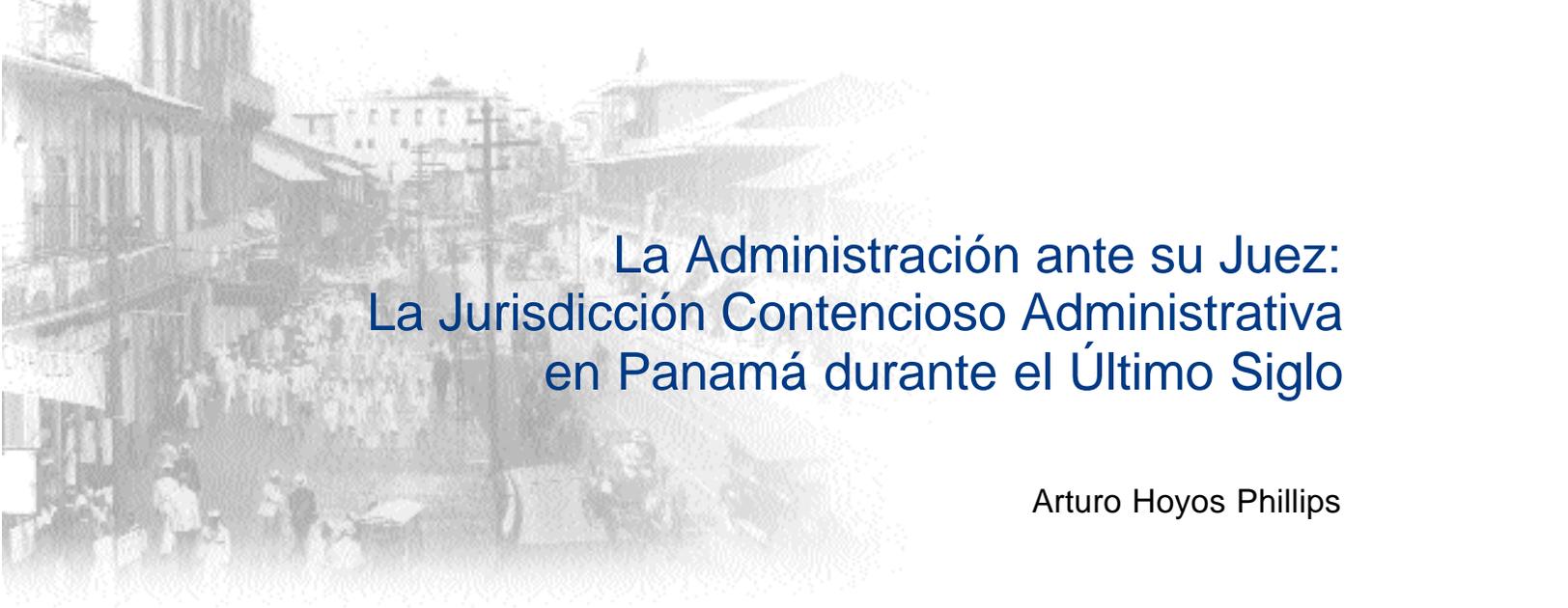
El magistrado Sáenz, tiene treinta años administrando justicia penal. Ha desempeñado cargos de Juez de Circuito (Penal y Civil), Magistrado de Tribunal Superior en diferentes jurisdicciones y actualmente es Magistrado Vicepresidente del Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial.

En el campo de la docencia, el Magistrado Sáenz ha ejercido durante veintiséis años las cátedras de Criminología y Derecho Penal Especial en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la USMA.

El letrado es autor de diversas monografías, obras, artículos y ensayos sobre materia procesal y derecho penal tanto nacional como internacional. Su más reciente obra es "Las perspectivas de actualización de las fases del proceso penal panameño", publicada este año.

El Honorable Magistrado Sáenz forma parte de diferentes asociaciones profesionales y gremiales, entre ellas el Instituto de Derecho Procesal. Pertenece también al Instituto Panamericano de Derecho Procesal, al Colegio Nacional de Abogados y es miembro fundador de la Academia de Derecho Laboral.

El Magistrado Sáenz, es Miembro de la Comisión Redactora del Código Penal Tipo para Iberoamérica y posee un doctorado en Derecho con énfasis en Derecho Procesal Penal.



La Administración ante su Juez: La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá durante el Último Siglo

Arturo Hoyos Phillips

Introducción: La tradición española y la herencia colombiana del control judicial de la Administración Pública

Para entender cabalmente nuestra evolución republicana no debemos perder de vista las influencias ejercidas en nuestras instituciones de derecho público durante el período colonial español primero y luego por Colombia, país al que permanecemos unidos durante la mayor parte del siglo XIX.

El sistema español nos interesa, sobre todo, a partir del Decreto del 24 de septiembre de 1810 de las Cortes de Cádiz que marca el fin del absolutismo ilustrado con la implantación del principio de división de poderes, etapa que es común al derecho público español y americano. En la etapa anterior, la organización administrativa se caracterizó por instituciones de gobierno, consejos o audiencias, que compartían las funciones judiciales o contenciosas y las gubernativas. A partir de 1810, se inicia el lento camino hacia el Estado constitucional decimonónico.¹

Esa etapa, que coincide con las gestas de la independencia americana, llega a su final en 1845 cuando, mediante las leyes del 2 de abril y 6 de junio, España organiza la jurisdicción contencioso administrativa con clara influencia del modelo francés. Esa justicia especializada española se mantiene hasta nuestros días, aunque como lo ha señalado el profesor Eduardo García de Enterría, la Ley 29 de 13 de julio de 1998, que regula esa jurisdicción, ha venido a marcar una nueva etapa en el Derecho Administrativo de ese país, no sólo porque consolidó en forma definitiva la judicialización de esa jurisdicción, ya ejecutada por vez primera en la Ley de 27 de diciembre de 1956, sino porque extendió el campo de aplicación de ella y creó los Juzgados de lo contencioso administrativo.²

¹ Cfr. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo 1, Tercera Edición. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 254-259.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "Introducción". En: **Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998**. Madrid: Editorial Civitas, 1999, pp. 17-21.

La evolución de la justicia administrativa en el Panamá colombiano siguió las líneas generales de Colombia: judicialización y ausencia de una jurisdicción especial. Si bien la primera expresión del Consejo de Estado, que desde 1914 ejerce la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia, fue un decreto de Simón Bolívar expedido en la ciudad de Angostura el 30 de octubre de 1817, en el artículo 10 del mismo se señalaba claramente que sus funciones no eran jurisdiccionales, sino simplemente consultivas y de asesoría, lo que tenía un antecedente inmediato en la institución creada con el mismo nombre en Francia en 1799 por Napoleón Bonaparte. Si bien las Constituciones de 1830 y la del Estado de Nueva Granada de 1832, previeron esta institución la misma fue abolida por la Constitución de la República de Nueva Granada de 1843.

Como bien anota el jurista colombiano Libardo Rodríguez, si bien es cierto que la Constitución de 1886 revivió la institución después de más de cuarenta años de su desaparición, erigiéndola en los artículos 136 a 141 en el órgano supremo de lo contencioso administrativo, “si la ley estableciera esta jurisdicción” la verdad es que el siglo XIX en Colombia terminó sin que se creara esta jurisdicción y aunque la Ley 27 de 1904, le dio competencia al Consejo de Estado para pronunciarse sobre validez o nulidad de las ordenanzas de las asambleas departamentales “sin que realmente la jurisdicción contencioso administrativa se hubiese creado”,³ lo que se enfatizó porque en 1905 mediante el acto reformativo 10, se derogaron las normas de la Constitución de 1886 que preveían el Consejo de Estado. Sólo fue a partir de lo previsto en el acto legislativo 3 de 1910 reformativo de la Constitución que ordenó en su artículo 42 que la ley estableciera la jurisdicción contencioso administrativa que la misma fue creada mediante la Ley 130 de 1913. Casi inmediatamente después el acto reformativo de la Constitución de 10 de septiembre de 1914 restableció el Consejo de Estado como “supremo cuerpo consultivo del gobierno en asuntos de administración”, como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” con la función adicional de preparar proyectos de leyes y códigos. Colombia tiene pues esta jurisdicción especializada a partir de 1914.⁴

De allí que difiero de lo sostenido por distinguidos estudiosos panameños de esta jurisdicción especializada, quienes sostienen, erróneamente, que si la separación de Colombia hubiese demorado un año más, la Ley Colombiana 27 de 1904, habría regido en Panamá y acaso se hubiese establecido un Tribunal Administrativo departamental que con la separación se habría convertido en tribunal de lo contencioso administrativo porque las leyes y códigos colombianos anteriores al 3 de noviembre de 1903 continuaron vigentes en Panamá, según lo previó la Constitución de 1904.⁵ Sin embargo, esa ley de 1904 nunca habría tenido efectos prácticos en Panamá, porque las funciones de la Asamblea Departamental eran nulas, pues estábamos bajo la “autoridad directa” del Gobierno central.

³ RODRÍGUEZ, Libardo. “Origen y Evolución de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia”. En: **Historia y Perspectivas de la Jurisdicción Administrativa en Francia y en América Latina**. Bogotá: Editorial Temis, 1999, p. 46.

⁴ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Op. cit.*, p. 305.

⁵ SANJUR, Olmedo. **Análisis crítico de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá**. Colegio Nacional de Abogados,

El estado de sujeción al que se encontraba sometido el entonces Departamento de Panamá se puede apreciar en dictamen del Consejo de Estado, publicado en el Diario Oficial colombiano de 19 de octubre de 1888, en relación con los artículos 76 numeral 4 y 201 de la Constitución de 1886 que permitían al Congreso leyes especiales para el Departamento de Panamá, que podían separarse de las leyes generales y señalaba textualmente en su segundo párrafo lo siguiente: “Que la «autoridad directa» que el Gobierno ejerce sobre el departamento de Panamá significa que el Gobierno esta revestido de la facultad de dictar para aquel Departamento, providencias administrativas sobre las materias de la competencia del las Asambleas Departamentales; que puede tener, y conviene que tenga aquel Departamento una asamblea autorizada únicamente para proceder por delegación del Gobierno, y sometiendo a su revisión las ordenanzas que expida, contra las cuales podrán también interponer recursos los particulares en la forma que la Constitución lo concede por razón de lesión de derechos civiles”.⁶

La anterior situación de total sumisión al poder central que vivía Panamá especialmente, pero no únicamente en materias jurídica, judicial y política revelan que incluso las leyes vigentes en el resto de Colombia muchas veces ni siquiera se aplicaban en nuestro territorio. Vale la pena recordar que el artículo 49 de la Ley 83 de 20 de octubre de 1888, disponía textualmente que “Ninguna ley que se dicte por el Congreso de la República, ni decreto que se expida por el Gobierno Ejecutivo, tendrá aplicación en el Departamento de Panamá, a no ser que así se diga expresamente en la ley o en el decreto dictados”. Parece difícil, pues, pensar que las mejores instituciones jurídicas o judiciales colombianas de la época se aplicaran en Panamá, producto de la marginación y del sometimiento a que estábamos sujetos bajo el régimen constitucional de 1886 y su centralismo practicado a ultranza por las autoridades colombianas.

I. La Creación y Posterior Evolución de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la Época Republicana

Antes de la creación de esta justicia especializada, los artículos 705 y 706 del Código Administrativo atribuyeron competencia a los tribunales ordinarios para conocer de demandas de ilegalidad de Acuerdos Municipales, aunque la primera de esas normas le otorgaba al Presidente de la República la potestad de suspenderlos si los consideraba contrarios a la Constitución o a las leyes.

Si bien los tribunales conocieron de acciones contra actos de la Administración, lo

⁶ ANGARITA, Manuel (concordador). “Dictamen del Consejo de Estado sobre la inteligencia de los artículos 76 atribución 4 y 201 de la Constitución en respuesta a nota del Ministro de Gobierno de 24 de septiembre de 1888”. En: **Código Político y Municipal de la República de Colombia**, Bogotá: Imprenta de La Luz, 1889, p. 348.

⁷ **Los recursos Contencioso-administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño**. pp. 34-45.

cierto es que la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 19 de abril de 1924, sostuvo que hasta que no se instituyera la jurisdicción contencioso administrativa, le estaba vedado pronunciarse sobre la validez de los actos del Poder Ejecutivo por ser ello contrario al principio de separación de poderes establecido en la Constitución de 1904. Como bien nos lo recuerda el doctor Eduardo Morgan Jr. esa doctrina de la Corte no significó que los administrados estuvieran totalmente desamparados, porque se dieron condenas por daños causados a los particulares, pero la doctrina contenida en esa sentencia se mantuvo hasta los años cuarenta.⁷

En Panamá esta jurisdicción especial llegó a existir sólo a partir de 1943, en virtud de la Ley 135 de ese año, que daba cumplimiento a lo previsto en los artículos 190, 191 y 192 de la Constitución de 1941, aunque existió un primer intento de crearla en 1920 en un proyecto de ley que no fue aprobado por la Asamblea Legislativa. Tanto en la redacción de las normas constitucionales como en la legislación de 1943, el jurista doctor José Dolores Moscote desempeñó un papel importante.

Posteriormente, la legislación se completó en 1946, una vez ya había empezado sus labores el Tribunal de los Contencioso Administrativo, cuya sesión inicial fue el 1° de junio de 1943. Hay que señalar que las sentencias de este Tribunal podían impugnarse ante la Corte Suprema mediante el recurso de revisión, lo que le restaba independencia.

La Asamblea Constituyente expidió el Decreto Legislativo 4 de 28 de junio de 1945, mediante el cual se le otorgó independencia al Tribunal de lo Contencioso, pues se eliminó el recurso de revisión ante la Corte Suprema y, además, en el artículo 7 se señaló que había acción popular para entablar la acción de nulidad. El licenciado Manuel Antonio Díaz Escala⁸ atribuye el cambio, entre otros factores, a la reacción adversa que produjo el caso de Santiago Barrelier decidido a favor del demandante en sentencia de 25 de enero de 1944, y que fue revocada por la Corte Suprema en favor del gobierno.

Se trataba de un caso en que estaba en juego el debido proceso que debió observar el Director de la Oficina de Racionamiento de Gasolina y Llantas, quien multó a Barrelier por vender gasolina sin cupones, sin darle oportunidad alguna de defenderse antes de la sanción; por lo que, estimó el Tribunal, bajo la ponencia del doctor Eduardo Chiari, que se habían infringido el artículo 1709 del Código Administrativo y el debido proceso contemplado en el artículo 29 constitucional. En esa sentencia, suscrita además del ponente, por los Magistrados José Dolores Moscote y A. Tapia, el Tribunal apuntaba que “lo que ha sucedido, en realidad, es que a Barrelier se le ha condenado, y luego se ha tratado de formular el expediente respectivo, tendiente a justificar la imposición de dicha condena. Por decirlo mejor, el expediente levantado en la Oficina de Racionamiento de Gasolina y Llantas ...comenzó por el final y se partió de allí, hacia lo que debió ser el comienzo. Se invirtió totalmente el orden de cosas.

⁸ La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá. Panamá, 1947, p. 246.

Esta manera de actuar por parte de nuestros funcionarios administrativos con mando y jurisdicción, obedece a una vieja costumbre, pues de hace muchísimos años a esta parte, se ha podido observar que la mayoría de ellos han procedido en idéntica forma, por cuanto que les proporciona mayores facilidades para deshacerse de los negocios que deben tramitar, sin parar mientras en que con dicho procedimiento arbitrario e injusto, infringen disposiciones claras de la ley, con perjuicio de los asociados. Ya es tiempo, pues, de que todos nuestros funcionarios administrativos se sometan o acaten los preceptos legales constituidos en beneficio de la ciudadanía, máxime cuando se trata de disposiciones protectoras de las garantías individuales, como ocurre con el caso que nos ocupa”. Agrega que el proceder del funcionario demandado viola “abiertamente lo estatuido en el artículo 29 de nuestra Carta Magna” que consagraba la garantía del debido proceso.

Si bien la Constitución de 1941, expedida bajo la administración del doctor Arnulfo Arias, tiene el mérito de haber elevado la institución al rango constitucional y haber previsto su creación, la Constitución de 1946 en su artículo 252 señaló, como lo había hecho el Decreto 4 de 1945, expedido por la misma constituyente, que la acción de nulidad podía ser ejercida por cualquier persona, tema que no regulaba la Constitución de 1941, la cual había limitado a consagrar el recurso ejercitado por las personas afectadas o interesadas en el acto administrativo.

En 1946, se dictó la Ley 33 que completa la legislación mayormente vigente en la actualidad, salvo el fundamental cambio introducido en 1956. No obstante el Presidente Enríquez Jiménez, en documento de 6 de julio de 1946, vetó algunos aspectos de esa ley, como la competencia de contencioso para conocer de apelaciones e incidentes en los procesos de cobro coactivo y para decretar indemnizaciones a cargo del Estado, porque prefería que fueran de conocimiento de la jurisdicción ordinaria. La Ley 33 fue aprobada el 11 de septiembre de ese año.

Quedaron así trazadas las líneas generales que rigen ahora: justicia especializada; en el artículo 13 de la Ley 33 se prevén los procesos de nulidad, de plena jurisdicción, de apreciación de validez, de interpretación y de reparación directa (el de protección de los derechos humanos se agregaría en 1991); los requisitos de las demandas y los vicios que generan la nulidad de los actos, los tramites procesales, la suspensión del acto como medida cautelar, los efectos de la sentencia y otros.

La Ley 39 de 1954, derogó una parte del artículo 164 de la Ley 61 de 1946, que colisionaba con la jurisdicción contencioso administrativa al atribuir competencia a los Jueces de Circuito para conocer de incidentes, excepciones y tercerías en procesos por cobro coactivo.

Un cambio de trascendental importancia se produjo mediante el Acto Legislativo 2 de 24 de octubre de 1956, que modificó la Constitución de 1946 en el sentido de incorpo-

⁹ *Op. cit.*, p. 59.

rar la jurisdicción contencioso administrativa a la Corte Suprema de Justicia, eliminando así el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Fiscal que actuaba ante éste. Con esta reforma constitucional, se produjo la judicialización del control de legalidad de las actuaciones de la administración pública ahora con sede en la Corte Suprema de Justicia. Hay que destacar que ese cambio, conveniente y con gran visión de futuro, se adelantó a la evolución que se produciría posteriormente en Francia en el sentido de judicializar lo Contencioso Administrativo, ya que ahora en ese país con la creación de Juzgados y Tribunales de Apelación en esta materia, el Consejo de Estado ha pasado a ser un tribunal de casación en lo Contencioso Administrativo.

Las razones de la eliminación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo fueron desde la posibilidad de un conflicto de jurisdicciones, como señalaba el Mensaje del Órgano Ejecutivo que acompañó al proyecto de Acto Legislativo, hasta otras consideraciones no previstas en el mismo y que destaca Eduardo Morgan al señalar que los nombramientos de Magistrados se habían convertido en actos que sólo atendían a los intereses del gobernante de turno y que los Jueces, en vez de actuar como servidores de la justicia y el derecho se convirtieron, según este jurista, “en servidores del gobernante”.⁹ Lo cierto es que los potenciales conflictos de jurisdicción que se alegaban en el mensaje aludido eran plenamente justificados como han demostrado las experiencias recientes de España y de Colombia con la creación de Tribunales Constitucionales, cuyas decisiones en materia de amparo han entrado en colisión y han anulado resoluciones judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa. Creo, además, que otro factor que incidió en el desprestigio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue la atribución del contencioso electoral, tema que fue separado de la jurisdicción contencioso administrativa y atribuido a una nueva institución que también ha tenido a mi juicio éxito, el Tribunal Electoral.

La Constitución de 1972 no introdujo cambios fundamentales en la institución. Ella introdujo el cambio de nombre del Procurador Auxiliar a Procurador de la Administración y le quitó el carácter de delegado del Procurador General. El cambio se reguló mediante la Ley 18 de 28 de febrero de 1973, aunque el Procurador Auxiliar intervenía en los procesos ante lo contencioso administrativo, formalmente con el artículo 5 de la Ley 59 de 1959. La Corte declaró, en sentencia de 10 de noviembre de 1980, que eran inconstitucionales las normas que preveían el recurso de revisión ante el propio Tribunal Contencioso Administrativo.

En 1991, se introdujo el proceso contencioso administrativo de protección a los derechos humanos del cual me ocupó más adelante.

Un cambio de importancia en materia contractual se introdujo en la Ley 56 de 1995, que reguló lo concerniente a la contratación pública. El artículo 78 de esa ley le atribuyó competencia a la Sala Tercera de la Corte para resolver las controversias que

¹⁰ Cfr. ESCOBAR GIL, Gustavo. *Teoría general de los contratos de la administración pública*. Bogotá: Editorial Legis, 2003, pp. 48-53.

se susciten en torno a la interpretación, ejecución o terminación de los contratos de la Administración, alterándose así la dualidad que se había mantenido desde 1943, cuando se dio a la jurisdicción contencioso administrativa competencia para conocer solamente los procesos relacionados con los contratos administrativos (artículo 28 de la Ley 135 reiterado luego por el Código Fiscal); pero excluyó de esta jurisdicción a los contratos de derecho privado de la Administración, cuyas controversias fueron de competencia de la justicia civil. Este dualismo de jurisdicciones carecía verdaderamente de justificación y su eliminación supone un avance que trata de uniformar el trato de la materia contractual del Estado. Hoy se evoluciona hacia una visión unitaria de los contratos de la Administración.¹⁰

Temas de gran trascendencia se abordan en la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Esta ley aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y, además, regula el Procedimiento Administrativo General. Esta normativa viene a llenar un vacío en nuestro derecho público, porque, anteriormente, sólo existían unas cuantas normas en la Ley 135 de 1943, reformada en 1946, y habían proliferado toda clase de procedimientos casuistas, ante las diferentes entidades administrativas, que generaban confusión y poca racionalidad en los procedimientos de la Administración en perjuicio de los administrados y de la eficiencia de la acción gubernativa. En su adopción, ha jugado un papel muy importante el dinamismo de la Licenciada Alma Montenegro de Fletcher, actual Procuradora de la Administración.

La Ley de Procedimiento Administrativo tiene la gran virtud de reducir la discrecionalidad. Como lo destaca Allan Brewer-Carías,¹¹ así como Adolfo Merkl definió el derecho administrativo como “el derecho del procedimiento administrativo” y Maurice Hauriou lo había definido como el derecho relativo a las personas jurídico públicas; Marcel Waline , por su parte, también definió esta disciplina jurídica como “el derecho relativo al poder discrecional”, con lo que se pone de manifiesto la importancia que tiene el ejercicio del poder discrecional en relación con los procedimientos administrativos. Si algo ha caracterizado al derecho administrativo en las últimas décadas en nuestros países, agrega Brewer-Carías, es el proceso de redefinición del ámbito de la discrecionalidad y de limitación de la misma.

II. Las Nuevas Orientaciones de la Justicia Contencioso Administrativa desde 1990

Hay quienes han señalado, en forma certera,¹² que la Administración pública inspirada

¹² VEDEL, Georges y DELVOLLE, Pierre. **Le système français de protection des administrés contre l'Administration**. Paris : Editorial Sirey, 1991, pp. 60-124.

¹³ Cfr. WILLS, Garry (editor). **The Federalist Papers**. New York: Bantam Books, 1982, pp. 393-394.

¹⁴ El constitucionalista norteamericano Alexander Bickel afirmaba que por esas mismas razones el poder judicial era la rama «menos peligrosa» del poder público. Cfr. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**, Editorial Bobbs-

en el modelo francés está facultada para constreñir a los ciudadanos a comportarse de cierta forma; puede imponerles unilateralmente su voluntad y para ello goza de una serie de privilegios y poderes (privilegio de decisión ejecutoria, poder de policía, poder de expropiación); pero, por otra parte, se enfrenta con la posibilidad de ser constreñida a observar ciertas limitaciones en el ejercicio de sus funciones, lo cual, en el Estado de Derecho, se hace a través de los principios de legalidad y de responsabilidad administrativa. Es aquí, precisamente, donde entra en juego la jurisdicción contencioso administrativa, ya que es ésta la llamada en nuestro país a asegurar a los administrados que la Administración pública se ajuste, en sus actuaciones, a la legalidad y que, en caso de desviarse de ella, surgirá la correspondiente responsabilidad para el Estado.

La anterior ha probado ser una tarea harto difícil. Hay que recordar que, como lo señalaba Hamilton en el *Federalist* número 78, el poder judicial “no tiene influencia ni sobre la espada ni sobre la bolsa, ni dirección de la fuerza o de la riqueza de la sociedad... En verdad, puede decirse que no tiene ni fuerza ni voluntad, sino solamente juicio...”;¹³ es, pues, la rama más débil del poder público.¹⁴ En adición, en la materia administrativa la justicia dispone de pocas medidas cautelares y se hace muy difícil obtener la ejecución de las sentencias.

Desde 1990, cuando se renovó la Corte Suprema de Justicia, pueden apreciarse nuevos desarrollos en esta materia que merecen ser destacados.

A. Una nueva concepción de lo contencioso administrativo:

El proceso de protección de los derechos humanos

La Corte Suprema de Justicia presentó ante la Asamblea Legislativa, en ejercicio de una potestad constitucional, un proyecto de ley que posteriormente fue adoptado y se convirtió en la Ley 19 de 1991. En el artículo 11 de dicha ley, se consagró el proceso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala puede anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando, mediante dichos actos administrativos, se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquéllas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos.

Con este nuevo proceso, se le da al contencioso administrativo, como lo señaló el Licenciado Jorge Fábrega Ponce, “un nuevo enfoque: de la concepción tradicional co-

¹³ HOYOS, Arturo. “Introducción”. En: *Justicia Contencioso Administrativa y derechos humanos*. Panamá, 1991.

¹⁶ DE LAUBADERE, André, VENEZIA, Jean-Claude y GAUDEMET, Yves. *Traité de Droit Administratif*. Tome 1, Undécima edición. París : Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1990, pp. 375-383. Estos autores incluyen los contenciosos de interpretación y de apreciación de la legalidad dentro de una misma categoría y añaden un contencioso de la represión cuando el juez reprime una infracción.

¹⁷ Cfr. CHINCHILLA, Carmen. *La tutela cautelar en la nueva Justicia Administrativa*, Primera edición. Madrid: Editorial Civitas, 1991; y las observaciones de José Ramón Parada en la “Introducción” a esta obra (p. 19). CAMPO CABAL, Juan M. *Medidas Cautelares en el Contencioso Administrativo*, Bogota: Editorial Temis, 1989.

mo un «proceso al acto administrativo» a una visión que enfatiza el papel de esta jurisdicción como protectora de los derechos humanos de los administrados. Esto implica un vuelco en la concepción de esta institución, tal como la hemos recibido indirectamente de Francia, a través de Colombia¹⁵.

Tradicionalmente en nuestro país se adoptaron los cuatro procesos contencioso administrativos que existen en el sistema francés,¹⁶ a saber: el de nulidad (*excès de pouvoir*), el de plena jurisdicción, el de interpretación y el de apreciación de validez. Con esta nueva ley, se agregó un nuevo proceso que no requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa y en el cual el Procurador de la Administración actúa exclusivamente en interés de la ley.

En la sentencia de 4 de junio de 1993, que decidió el primer proceso de esta naturaleza, se señaló que era nulo un convenio celebrado entre la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre y la Coordinadora de fuerzas productivas de Colón que establecía que sólo ciertos vehículos podían transportar pasajeros hacia la Zona Libre de Colón, porque violaba la libertad de tránsito o derecho de circulación previsto en el artículo 22 de la Convención Americana sobre derechos humanos, ratificada por la Ley 15 de 1977. En dicha resolución, se señaló que ese convenio establecía prácticas de carácter monopólico, prohibidas por el artículo 293 de la Constitución, y que había que interpretar la norma legal que prevé la libertad de tránsito de conformidad con la citada prohibición constitucional.

B. Una nueva y amplia concepción de las medidas cautelares

Esta es un área de crucial importancia en esta materia, ya que la medida cautelar tradicional, la suspensión del acto administrativo, ha resultado insuficiente en ciertos casos, como los actos que niegan una petición o los meros incumplimientos de obligaciones de la Administración pública.¹⁷

En los últimos años, hemos presenciado interesantes innovaciones en esta materia. En Francia,¹⁸ el Decreto 88-907 de 2 de septiembre de 1988, introdujo el denominado *référé*, provisión en virtud del cual el presidente de la sección del contencioso administrativo puede ordenar que se satisfaga la pretensión al presentarse la demanda si la existencia de la obligación a cargo de la Administración no aparece como “seriamente contestable”, siempre que se preste caución. Por otra parte, en Italia¹⁹ la jurisprudencia más reciente ha admitido la posibilidad, en unas limitadísimas hipótesis, de que el juez administrativo, al ordenar la suspensión del acto también ordene hacer algo a la Administración, admitiéndose que con la suspensión se puede obtener la dispensa del servicio militar y la admisión del actor a un procedimiento de licitación pública del cual había sido excluido.

¹⁵ BATTISTA VERBARI, Giovanni. *Principi di Diritto Processuale Amministrativo*, Milan: Editorial Giuffré, 1992, pp. 200-203.

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Tercera edición. Madrid: Editorial Civitas, 1988, p. 95.

En Panamá, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha introducido desde 1991 cambios radicales en materia de tutela cautelar a los administrados. Cabe resaltar los siguientes:

1. Procedencia de la suspensión del acto en los procesos de nulidad: Desde 1965, la Corte había sostenido que la suspensión procedía solamente en los procesos de plena jurisdicción; pero la nueva Corte aceptó, desde 1991, la pertinencia de esta medida cautelar en los procesos de nulidad, en los cuales se debaten transgresiones al orden legal objetivo y abstracto (auto de 2 enero de 1991).
2. La suspensión en los procesos de nulidad procede para evitar potenciales violaciones al orden jurídico objetivo y al principio constitucional de separación de poderes: Ha dicho la Corte que la norma legal que prevé la suspensión el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, debe interpretarse en armonía con la Constitución, en seguimiento del principio de que todo el ordenamiento jurídico debe interpretarse de conformidad con aquélla,²⁰ y particularmente con el artículo 2 constitucional que consagra el principio de separación de poderes. Así, la Corte suspendió un acto de la Asamblea Legislativa que nombró una comisión para pronunciarse sobre la legalidad de un acto administrativo (auto de 14 de enero de 1991) por considerar que ello era potestad exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa, y también se suspendió un acto del Ministerio de Educación que pretendía someter al control de precios las matrículas de los colegios particulares, porque se estimó que ésa era una materia de competencia de la Asamblea Legislativa, según el artículo 90 de la Constitución (auto de 1 de febrero de 1991). Esta nueva doctrina ha fortalecido el Estado de Derecho al darle contenido normativo al principio de separación de poderes, que es de vital importancia para la democracia.
3. La suspensión procede en materia de contratos administrativos: La tendencia general en derecho comparado es que la suspensión sólo cabe tratándose de actos administrativos unilaterales. No obstante, la Corte ha sostenido que la suspensión procede con respecto a contratos administrativos (auto de 25 de agosto de 1992) porque la ley permite la suspensión de actos de la Administración, sean unilaterales o contractuales, operándose así desde 1992 un cambio radical en esta materia tendente a proteger el interés público en la contratación administrativa.
4. La suspensión es viable tratándose de tributos municipales: El artículo 74 de la Ley 135 de 1943, dispone que la suspensión no procede “en las acciones sobre monto, atribución o pago de impuestos, contribuciones o tasas”. La Corte sostuvo (auto de 15 de enero de 1992) que esa norma, por ser de excepción, debía interpretarse en forma restrictiva y entenderse referida sólo a tributos nacio-

²¹ El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo. Segunda edición. Madrid: Editorial Civitas, 1989.

nales, establecidos mediante ley que no puede ser suspendida, y no a tributos municipales, que son establecidos mediante actos administrativos que sí pueden suspenderse.

C. Vigencia del principio de buena fe en las actuaciones de la Administración Pública

La Corte sostuvo en 1991, por primera vez en la historia de la jurisdicción, siguiendo al tratadista español Jesús González Pérez,²¹ que este principio vincula a la Administración, para evitar, en ciertos casos, los resultados injustos que puede ocasionar la aplicación rigurosa del principio de legalidad. En sentencia de 13 de junio de 1991, se reconoció validez a un acuerdo colectivo de condiciones de trabajo, celebrado en contra de una prohibición legal de celebrar convenciones colectivas, porque el trabajo ya se había prestado y era contrario a la buena fe que la Administración invocara, años después, el principio de legalidad para no conceder ciertos beneficios sociales pactados, y cuya ejecución podía esperarse de buena fe.

Esa tesis ha arraigado en la jurisprudencia de la Sala Tercera y ha sido reiterada en una serie de sentencias, la más reciente de mayo de 2003.

En sentencia de 10 de octubre de 1996, la Sala sostuvo que la revocación de una adjudicación de una vivienda a una persona efectuada por el Gerente Hipotecario Nacional era ilegal en cuanto contradecía el principio de la buena fe, contenido en el artículo 1109 del Código Civil, puesto que, el administrado efectuó pagos al banco en concepto de compra de un inmueble desde la primera quincena de octubre de 1994 hasta la primera quincena de junio de 1996; mucho después (casi dos años) de la expedición del acto que ordenaba la revocación de dicha adjudicación, confiado en que finalizados los pagos sería el propietario del bien; por lo que, habiendo aceptado el banco los pagos hechos en virtud de una adjudicación va contra la buena fe que el banco actúe contra su propio acto, lo revoque ilegalmente e invoque su ilegalidad, a fin de no reconocerle al demandante su derecho de propiedad.

También se basó la Sala en el principio de la buena fe para expedir la sentencia de 21 de junio de 2000, al considerar que era ilegal una resolución de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se negaba a una dama el derecho a la pensión de viudez con fundamento en que no había probado el matrimonio por medio de la prueba documental que exigía el artículo 56-A de la Ley Orgánica de la Institución. La Sala sostuvo, además, que la administrada podía esperar determinadas consecuencias de su conducta y adquirir determinadas ventajas previstas en la ley, sin que la administración pudiera comportarse de manera excesivamente formalista, de suerte que defraude la confianza depositada en ella por los administrados y, en todo caso,

²² *The judicial process in comparative perspective*. Inglaterra: Oxford University Press, 1989, pp. 270-272.

en un trámite distinto al exigido por la Ley de la Caja de Seguro Social, el difunto esposo, al solicitar suspensión de vejez, había declarado a la demandante como compañera que vivía en su hogar y dependía directamente de él.

También se acudió al principio de la buena fe en la sentencia de 15 de junio de 2001, cuando se declaró ilegal el resuelto de un Ministro que otorgaba vacaciones a un funcionario con un salario anterior y sostuvo la Sala que la resolución violaba el principio de buena fe, pues la práctica generalizada de la administración de pagar las vacaciones con el último salario a los funcionarios cuyo empleo no ha terminado, le creó al administrado una expectativa razonable, por lo que, no podía adoptar la administración una conducta confusa y equívoca, que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones.

Por último, en la sentencia de 21 de mayo de 2003 la Sala condenó a la Autoridad Marítima, en abstracto, a resarcir a una empresa los gastos precontractuales en que incurrió, porque el principio de buena fe exigía que ante una expectativa razonable de la empresa en la contratación con sustento en los actos desplegados por la entidad pública contratante, y viéndose frustrada la celebración del contrato por causas no imputables a esa empresa, sino por decisión de la Administración motivada en decisiones técnicas y de conveniencia, lo equitativo y acorde con el citado principio era resarcirla de sus gastos precontractuales.

D. La tutela judicial de los derechos ecológicos y de los intereses difusos

Mediante auto de 12 de marzo de 1993, la Corte consideró, por primera vez en Panamá, el tema de la tutela judicial de los intereses difusos y concluyó que éstos pueden plantearse dentro de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, que hasta ahora ha estado reservado a la defensa de derechos subjetivos en su acepción tradicional.

El tratadista italiano Mauro Cappelletti²² ha señalado que, a raíz de los fenómenos de urbanización, industrialización y masificación de la producción y del consumo en nuestras sociedades, ha surgido una serie de relaciones humanas que asumen carácter colectivo, pues ya incluso ciertos derechos y deberes fundamentales previstos en las declaraciones de derechos de los siglos XVIII y XIX, han sido adicionados por derechos supraindividuales, colectivos, derechos sociales y deberes de las asociaciones, comunidades y grupos sociales. Sin embargo, el mismo autor anota que la concepción tradicional del proceso como un asunto que atañe a dos partes y en el cual generalmente se debaten derechos individuales, se ha ido superando por la

²³ *Op. cit.*, pág. 274.

CRESTI, Marco. *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*. Milán: Editorial Giuffrè, 1992, 164 pp.

²⁴ KENNEDY, Paul. *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Editorial Random House, 1993, pp. 95-121.

²⁵ POUYAUD, Dominique. "Prefacio". En : *La nullité des contrats administratifs*. París: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence,

posibilidad de perjuicios colectivos que puedan producirse dentro de los nuevos esquemas de actividad económica. Esto ha llevado a diversos países a modificar sus sistemas procesales de forma que se otorgue *legitimatío ad causam* (legitimación procesal) a nuevas instituciones públicas y privadas, para actuar como parte en procesos en los que se persiga la defensa de intereses colectivos o difusos, en el sentido de que o bien esos derechos o intereses no pertenecen a ningún individuo en particular, o bien que los individuos poseen sólo una porción insignificante de esos derechos. El mismo Cappelletti afirma que en nuestra época “la protección de los derechos difusos ha adquirido una crucial importancia para el progreso y quizás para la sobrevivencia de la humanidad”.²³

Entre los intereses difusos destaca, además de los relacionados con la publicidad engañosa y la colocación en el mercado de productos nocivos para la salud de todos los consumidores, el tema de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. El historiador británico, Paul Kennedy, ha destacado en una obra publicada en la pasada década que la población mundial se ha duplicado en los últimos 40 años, pero la actividad económica mundial se ha cuadruplicado en el mismo período. Estos factores han creado una intensa explotación de las áreas selváticas y recursos naturales en nuestros países, lo cual se ha acentuado con el avance del proceso de industrialización reciente en países como Panamá. Todo esto tiende a aumentar el daño ecológico. Desde los años 50, se ha estimado que el mundo ha perdido casi un 20% de tierras cultivables, el 20% de las selvas tropicales y decenas de miles de especies animales y vegetales.²⁴ Las consecuencias de esta situación son de interés para todos los miembros de la sociedad panameña no sólo por su impacto actual, sino por lo que pueden significar durante el nuevo siglo de vida independiente que iniciamos ahora en 2003, para las generaciones venideras y su bienestar tanto por los problemas de contaminación, cambios del clima, como por la futura disponibilidad de los bienes y servicios que se extraen de esos recursos naturales.

En el auto de 12 de marzo de 1993 citado, la Sala reconoció legitimidad activa a una asociación de protectores de la naturaleza para actuar como parte demandante en un proceso de plena jurisdicción contra el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, a fin de oponerse a una concesión de explotación de madera en el área del Darién. Ello permite a dicha asociación pedir, no sólo la anulación del acto, sino medidas de reparación por los intereses difusos lesionados.

E. Contratos administrativos y desviación de poder

El tratadista francés Prosper Weil ha afirmado²⁵ que en Francia, el hecho de que la validez de los contratos administrativos se vea amenazada, tanto por la nulidad de los actos separables del contrato como por la nulidad del mismo contrato haría pen-

²⁶ **Curso de Derecho Administrativo.** Volumen I, Quinta Edición. Madrid: Editorial Civitas1989, p. 237.

sar que los contratos administrativos se deben anular con gran frecuencia, pero en la práctica ello no es así, más bien es rara la anulación de los mismos. Esta afirmación puede ser aplicable al caso de Panamá, debido a que tradicionalmente se han anulado pocos contratos administrativos y mucho menos los de elevados montos o de gran trascendencia para la Administración pública.

Esta tendencia se ha revertido desde 1991 cuando se anularon contratos, o actos separables de los mismos, por no haberse celebrado licitación pública o concurso de precios para seleccionar al contratista.

F. Desaplicación de reglamentos ilegales

La Sala ha decidido desaplicar reglamentos violatorios de la ley, pero que no habían sido formalmente impugnados en el proceso en que debían aplicarse. En un caso de gran importancia (sentencia de 9 de agosto de 1990), la Sala anuló las elecciones para Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, porque habían votado estudiantes con un promedio de calificaciones inferior al exigido en la ley, a pesar de la existencia de un reglamento que los autorizaba a votar, pero que fue desaplicado según lo autoriza el artículo 15 del Código Civil. Con mucha razón han señalado los tratadistas españoles Tomás Ramón Fernández y Eduardo García de Enterría que “la mera publicación de un Reglamento no impone sin más su aplicación; antes de llegar a ésta ha de cuestionarse, por todos los destinatarios, y sustancialmente por los jueces, si esa aplicación no implica la desaplicación de una ley –de la ley que el Reglamento eventualmente ha podido violar–. El Reglamento es así una norma necesariamente puesta en cuestión, afectada por la necesidad de un enjuiciamiento previo... sobre su validez antes de pasar a su aplicación. Si de ese enjuiciamiento previo resultase que el Reglamento contradice a las leyes, habrá que rechazar la aplicación del Reglamento con el objeto de hacer efectiva la aplicación prioritaria de la ley por él violada; habrá que rehusar, pura y simplemente, aplicar el Reglamento ilegal o, en términos positivos, habrá que inaplicarlo”.²⁶

G. Ultraactividad de reglamentos derogados y de reglamentos inconstitucionales

Distinción entre derogación e inconstitucionalidad: la reviviscencia de una ley derogada y los actos administrativos.

La Sala Tercera de la Corte Suprema ha trazado nítidamente la distinción entre reglamentos inconstitucionales y reglamentos derogados (sentencia de 8 de junio de 1992) y no le ha dado aplicación a los primeros en procesos concretos por conside-

²⁶ **Curso de Derecho Administrativo**. Volumen I, Quinta Edición. Madrid: Editorial Civitas 1989, p. 237.

²⁷ **La derogación de las leyes**. Madrid: Editorial Civitas, 1990, pp. 260-268.

²⁸ RUIZ, J. (traducción). “La Garantía Jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional)”. En: **Escritos sobre la democracia y el socialismo**. Madrid: Editorial Debate, 1988, pp. 137-138.

²⁹ Cfr. TREMEAU, Jérôme. “La caducité des lois incompatibles avec la Constitution”. En: **Annuaire international de justice constitutionnelle 1990**. París y Aix-en-Provence : Editorial Económica-Presses Universitaires D’Aix-Marseille, 1992, pp. 219-316.

rar que están afectados de una nulidad constitucional. En cambio, le ha reconocido fuerza normativa a reglamentos derogados para regular situaciones consolidadas durante su vigencia.

En la citada sentencia de 8 de junio de 1992, la Sala señaló que en nuestro sistema jurídico la inconstitucionalidad y la derogación de un reglamento o de una ley tienen en común el producir la cesación de la vigencia del reglamento o de la ley con efectos hacia el futuro. Sin embargo, el fenómeno de la derogación de un reglamento o de una ley es distinto al de la inconstitucionalidad de los mismos. En el segundo caso, “cesa la vigencia de la ley o el reglamento por ser incompatible con una norma de jerarquía constitucional y la declaratoria de inconstitucionalidad produce la nulidad (*ex-nunc* en Panamá) de la norma legal o reglamentaria. En la derogación, la norma legal o reglamentaria pierde su vigencia, en la concepción tradicional, por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. La derogación procede, de un juicio de oportunidad política y no de un juicio de validez normativa, como lo es la declaratoria de inconstitucionalidad; y, por último, la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento corresponde en forma exclusiva a la Corte Suprema de Justicia mientras que la derogación de una ley es realizada por otra ley y, por lo tanto, puede y debe ser aplicada por cualquier juez”. Esto ha sido destacado por el constitucionalista español Luis M. Díez Picazo Giménez.²⁷

La Sala agregó que de esas diferencias se desprende que al ser derogada una ley o un reglamento pueden ser aplicados, en razón de su ultraactividad (eficacia residual de la norma que perdió vigencia para regular ciertos efectos de eventos que se produjeron cuando estaba vigente la norma derogada), según lo previsto en los artículos 30, 31 y 32 del Código Civil. No ocurre así con una ley o reglamento que ha sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, pues la norma inconstitucional “es nula y no puede ser aplicada por el juez, aunque estuviese vigente al momento al momento en que se produjo el hecho cuyos efectos ahora se determinan”.

En nuestro sistema jurídico la norma inconstitucional, bien sea una norma legal o reglamentaria, carece de ultraactividad por ser nula con efectos generales. Por esta misma razón, Hans Kelsen sostenía que una norma derogada puede ser objeto del control de constitucionalidad. Este autor señalaba que “parece evidente que el tribunal constitucional no pueda juzgar más que normas que se encuentren en vigor en el momento en que dicta su decisión. ¿Por qué anular una norma que ha dejado ya de estar en vigor? Sin embargo, si se mira la cuestión más de cerca, se advierte que puede haber lugar para aplicar el control de constitucionalidad a normas ya derogadas. En efecto, si una norma general... deroga otra norma general sin retroactividad alguna, las autoridades deben continuar aplicando la norma derogada a todos los hechos que se hubieren producido mientras ésta se encontraba todavía en vigor. Si

³⁰ BOBBIO, Norberto y colaboradores. *Crisis de la democracia*. Barcelona: Editorial Ariel, 1985, p. 24.

³¹ “La Liberté de la vie privée”. En: *Revue internationale de droit comparé*. Paris, 1991, p. 547.

quiere evitarse esta aplicación por razón de la inconstitucionalidad de la norma derogada –se supone que no ha sido anulada por el tribunal constitucional– es preciso que se establezca esta inconstitucionalidad de forma auténtica y se retire así a la norma el último resto de vigencia que conservaba. Pero esto implica una sentencia del tribunal constitucional”.²⁸

Debemos, pues, aclarar cuál es el sentido del artículo 311 de la Constitución, que contiene lo que en el derecho comparado se llama la cláusula o disposición derogatoria. Esta norma dispone, como es usual en casi todas las constituciones, que “quedan derogadas todas las leyes y demás normas que sean contrarias a esta Constitución”. En general se estima que esta norma es aplicable a las leyes preconstitucionales, pero hay quienes sostienen que éstas al ser incompatibles con una norma constitucional posterior están afectadas por una inconstitucionalidad sobrevenida (solución italiana), que han sido derogadas (solución alemana) o bien se ha adoptado una solución ecléctica,²⁹ como en España en donde el Tribunal Constitucional ha señalado, en sentencia de 2 de febrero de 1981, que cabe tanto la inaplicación por derogación en el caso concreto por los tribunales ordinarios como la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por él mismo con efectos *erga omnes*. En Panamá cabe, a mi juicio, la solución ecléctica española y así puede entenderse la jurisprudencia de la Corte Suprema que ha declarado inconstitucionales leyes preconstitucionales; pero la Sala Tercera de la Corte Suprema reconoció, en la sentencia de 25 de marzo de 1992, que el artículo 534 del Código Fiscal (según el cual el arancel de importaciones sólo puede ser modificado por ley) había sido derogado tácitamente por el artículo 195 de la Constitución de 1983, que facultó al Consejo de Gabinete para modificar el arancel de importación. En este caso, se pedía a la Sala Contencioso Administrativa que declarara que era nulo un decreto de gabinete, por infringir el artículo 534 del Código Fiscal, pero la Sala no accedió a la pretensión, por la razón anotada.

Un tema de gran trascendencia abordado por la Sala Tercera, al resolver un proceso de nulidad (sentencia de 27 de octubre de 1993) es el de la reviviscencia de una ley derogada.

H. Admisión del principio de proporcionalidad entre la falta y la sanción impuesta al servidor público y del principio de informalidad del procedimiento administrativo

La Sala consideró, en sentencia de 22 de noviembre de 1991, que cuando la falta cometida por un servidor público en ejercicio de sus funciones es de carácter leve la Administración pública no puede imponer la sanción más grave contenida en la ley respectiva.

³² **Panorama del Derecho Administrativo al comienzo de su tercera centuria.** Buenos Aires: Editorial La Ley, 2002, p. 112.

I. Reconocimiento de la existencia de un derecho a la intimidad de carácter comprensivo

Uno de los mayores peligros que enfrenta la sociedad contemporánea es la potencial intromisión de la Administración pública en la vida privada de los ciudadanos. El politólogo italiano Norberto Bobbio³⁰ ha observado que “entre las diversas formas de abuso del poder está, actualmente, la posibilidad por parte del Estado de abusar del poder de información, distinto al abuso del poder clásico que era individualizado esencialmente en el abuso de la fuerza. Se trata de un abuso de poder tan distinto y nuevo que deberían imaginarse y poner en práctica nuevas reglas sobre los límites del poder del Estado”.

La Sala señaló, en auto de 3 de junio de 1992, que existe un derecho a la intimidad de carácter amplio en nuestro sistema jurídico, que rebasa los derechos de inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia y conversaciones telefónicas privadas, previstos en los artículos 26 y 29 de la Constitución.

La Sala señaló en dicha resolución, concordando con el profesor belga Francois Rigaux,³¹ que el derecho a la intimidad tiene dos aspectos fundamentales: el primero garantiza la libertad de efectuar, sin injerencia del Estado, el escogimiento entre opciones existenciales que caigan en dominios sensibles de la esfera privada, y un segundo aspecto, que protege el derecho al secreto de la vida privada.

En el caso arriba citado, la Sala suspendió provisionalmente los efectos de un acto administrativo que sometía al examen de la Junta de Censura las videocintas que las personas alquilan para ver en su entorno familiar o personal y señaló que “competen exclusivamente a un padre o madre de familia decidir qué películas ve su familia dentro de su hogar, y el Estado debe respetar la elección que haga el individuo en su núcleo familiar absteniéndose de censurarlo previamente”.

J. Redacción de nuevas normas reglamentarias en reemplazo de las anuladas

En Panamá, el juez contencioso administrativo tiene la facultad, prevista en el artículo 203 de la Constitución, de dictar disposiciones en sustitución de las anuladas, a diferencia de lo que ocurre en otros países en que la sentencia estimatoria contra una disposición reglamentaria general se debe limitar a declarar la nulidad total o parcial de la disposición impugnada.

A pesar de la existencia de esa facultad constitucional, casi nunca los Magistrados la han ejercido. Sin embargo, a partir de 1991 la Sala ha dictado, en sentencias que declaran la nulidad de normas reglamentarias, el nuevo texto de ciertas normas anuladas. Así se hizo en la sentencia de 29 de octubre de 1991, que declaró la nulidad de varios artículos del Decreto Ejecutivo 14 de 7 de mayo de 1990, que reglamentaba varios artículos del Código de Trabajo. En esa sentencia, se otorgó un nuevo

texto al artículo 1° de dicho reglamento de ejecución, a fin de ajustarlo al artículo 222 del Código de Trabajo que regula la renuncia del trabajador al empleo.

K. El resurgimiento de la responsabilidad extracontractual de la Administración

Con razón ha afirmado el jurista español Tomás Ramón Fernández “hoy, como ayer y como mañana, son dos las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo, el contencioso administrativo y la responsabilidad de la administración, porque las grandes cuestiones a las que éste debe dar respuesta adecuada siguen siendo las mismas: que la Administración actúe, pero que respete la ley; que obre, pero que compense el perjuicio”.³²

En los últimos años se han dictado sentencias de gran importancia en el tema de la responsabilidad extracontractual de la Administración pública.

Cabe mencionar en primer lugar, la sentencia de 18 de diciembre de 2002 que resolvió acción de reparación directa presentada por los propietarios de una motonave y en virtud de la cual, se condenó a la Autoridad Marítima de Panamá y al Estado panameño a resarcirle a los demandantes la suma 636,670.00 balboas por la pérdida de la motonave ya que la mayoría de la Sala estimó que el incendio que destruyó la motonave, no pudo ser sofocado a tiempo por una falla en el servicio público que brindaban la Autoridad Marítima y el Cuerpo de Bomberos. Aunque salvé mi voto por considerar que el incendio se produjo por culpa de la víctima (propietarios de la motonave), creo que la citada sentencia reviste mucho interés.

También ha sido de gran importancia la sentencia de 23 de enero de 2003, expedida en la demanda de indemnización interpuesta por los propietarios del diario El Siglo, y por la cual se condenó al Estado panameño a indemnizar a los propietarios por los daños y perjuicios causados por la acción del ex gobernador de la provincia de Panamá al ordenar impedir la circulación e impresión del diario El Siglo en el año 1987. En este caso, no se trató de una falla de un servicio público, sino de verdaderas vías de hecho, acciones arbitrarias del Gobernador, quien había sido previamente condenado por la autoridades judiciales competentes por el delito de abuso de autoridad en perjuicio de Jaime Padilla Beliz, que no pudo reclamar los daños y perjuicios del ex gobernador por ser éste insolvente.

Por último, la sentencia de 2 de junio de 2003 condena a la Administración a pagar una indemnización de 62,271.00 balboas, a favor de los terceros adquirentes de buena fe de unos bonos del Estado que habían sido sustraídos por la acción negligente de servidores públicos encargados de su custodia y que los demandantes habían adquirido de una casa de valores. La Sala entendió que existía responsabilidad

³² Justicia, democracia y estado de derecho, p. 55.

extracontractual de la Administración por los actos de sus funcionarios que habían causado perjuicios a los demandantes, porque actuaron dolosamente y existió relación causal con su conducta y la negativa posterior de la Administración a pagar el capital e intereses de los bonos, de allí que debía accederse a la pretensión de indemnización.

L. Sujeción de las actuaciones administrativas de la Asamblea Legislativa al Contencioso Administrativo

La Sala Tercera argumentó en sentencia de 23 de octubre de 1991, que las actuaciones administrativas de la Asamblea Legislativa, como la constitución de comisiones parlamentarias especiales, quedaban sujetas a esta jurisdicción especial. El mismo criterio se mantuvo en sentencia de 24 de noviembre de 1995, que resolvió un proceso de apreciación de validez que interpuse en mi condición de Presidente de la Corte Suprema ante una citación de la Asamblea, para someterme a un interrogatorio.

La Sala consideró que este acto administrativo violaba la independencia judicial. Ante esta valiente jurisprudencia, la Asamblea Legislativa reformó su Reglamento Orgánico mediante el artículo 43 de la Ley 16 de 1998, para señalar que no eran recurribles ante la jurisdicción contenciosa los actos del Pleno y de las Comisiones de la Asamblea; pero esa norma fue declarada inconstitucional mediante sentencia de 6 de julio de 1998 del Pleno de la Corte, bajo la ponencia del Doctor Rogelio Fábrega Zarak.

III. Reflexiones a Propósito del Centenario de la República: Evaluación del Pasado y Riesgos y Esperanzas en el Futuro de la Justicia Contencioso Administrativa

Nuestra República conmemora sus cien años y en esta ocasión parece pertinente formular algunas consideraciones en cuanto a lo que ha representado esta justicia especializada y los riesgos que enfrenta, aunado a las esperanzas que podemos fijar en ella. En cuanto a su pasado se refiere, es evidente que a pesar de los altibajos que ha sufrido a lo largo de varias décadas lo cierto es que la misma ha sido un control de razonable eficacia ante las actuaciones administrativas que se han colocado fuera de la legalidad. De hecho, también ha servido para atemperar la discrecionalidad administrativa, por lo que considero ha sido una pieza clave en nuestro Estado de derecho.

He hablado de altibajos en esta jurisdicción. Creo que esa afirmación es irrefragable. Es

³⁴ DEL SAZ, Silvia. "Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional". En: **Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios**. Primera edición. Madrid: Editorial Civitas, 1992, pp. 139 y siguientes. (obra conjunta con las también profesoras de Derecho Administrativo Carmen Chinchilla y Blanca Lozano, con un prólogo de Eduardo García de Enterría).

³⁵ *Op. cit.*

cierto que el punto de inflexión más bajo de lo contencioso administrativo se produjo sobre todo en los últimos años del gobierno militar; pero es igualmente cierto que la justicia contenciosa puede desprestigiarse en democracia, como ocurrió a principio de los años cincuenta, lo que llevó al Presidente Ernesto de la Guardia a promover la reforma constitucional de 1956, que eliminó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ese siempre es un riesgo, más real si nos deslizamos hacia una democracia meramente electoral sin Estado de derecho, como lo expongo más adelante.

Creo que esta justicia, al estar radicada exclusivamente en la Corte Suprema, que resuelve en única instancia, ha probado tener bastante celeridad en un contexto de derecho comparado, ya que en otros países, tales como España y Colombia de los que procede nuestra tradición jurídica, al tener la jurisdicción tribunales de apelación y juzgados de primera instancia, los casos se demoran entre tres y cuatro veces más que en Panamá. De allí que las pretensiones de los administrados pueden ser resueltas en nuestro país con bastante rapidez y eficacia.

Hay que enfatizar que la Sala Tercera no se ha doblegado ante el peso de los números, lo cual pudiera haber sucedido ante el crecimiento vertiginoso del volumen de asuntos que se presentan ante la jurisdicción contencioso administrativa. Y es que mientras en la década de los cuarenta el promedio anual de autos y sentencias era de 76, en los cincuenta fue de 162, de 1968 a 1989 fue de 172 anuales a partir de 1990 el número se colocó en más de 800 anuales. Ya en los tres últimos años (2000-2002) ingresaron un promedio de 715 casos anuales, mientras que se decidieron 670 procesos anuales como promedio, cerca de seis veces el número de asuntos que se resolvían hace una década.

A. La moderada huida del Derecho Administrativo y de su jurisdicción

Al escribir sobre esta materia hace siete años en una obra que publicó la Corte Suprema,³³ señalaba que se afirmaba, con insistencia, que en la última década del pasado siglo podía apreciarse una huida del Derecho Administrativo y de su jurisdicción ya que la Administración pública actúa con mayor frecuencia con arreglo al derecho privado en ámbitos que exceden del puramente comercial o industrial.³⁴

Creía yo que en Panamá esta tendencia podía materializarse en razón de la privatización de entidades estatales, que se había emprendido en la década pasada como parte de la reforma del Estado porque no quedarían sujetas a la jurisdicción contencioso administrativa las actuaciones de entidades privatizadas, aunque sí las admi-

³⁷ "The future of the third wave". En: **The democratic invention**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2000, p. 7.

³⁸ "Sobre la teoría de la democracia". En: **La responsabilidad de vivir: Escritos sobre política, historia y conocimiento**. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1995, p. 176.

³⁹ "Liberty's great advance". Londres, edición de 26 de junio de 2003.

⁴⁰ ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom**. New York: Editorial Norton, 2003, 256 pp.

⁴¹ FERRAJOLI, Luigi. **El Garantismo y la filosofía del derecho**. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 155.

nistrativas nuevas que regulan los servicios públicos privatizados o que están facultadas para proteger a los consumidores.

La tratadista española Silvia Del Saz, profesora en la Universidad de Madrid, anotaba entonces que en España “son tres las causas o, más bien, justificaciones con las que se pretende amparar el proceso ...de huida del Derecho Público y de su jurisdicción: la inadecuación o rigidez de los procedimientos administrativos, el alcance desorbitado del control judicial y, por último, los resultados negativos de dicho control”.³⁵

Esa tendencia sólo se ha dado en forma muy moderada en nuestro país porque los administrados adquirieron conciencia de sus derechos y acudieron al Ente Regulador de los Servicios Públicos para exigir que las empresas privadas que prestan ahora los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones se apegaran a la ley y a los reglamentos en sus relaciones con los usuarios. Además, como la Sala Tercera de la Corte ha demostrado hasta la saciedad que la Administración puede ser vencida cuando el Ente Regulador no satisface sus pretensiones acuden a lo contencioso administrativo. Lo mismo puede decirse de las empresas que prestan esos servicios públicos, por lo que el nivel de procesos judiciales a que da origen la nueva realidad de la privatización en cierta medida ha acarreado un acercamiento al Derecho Público y a la justicia administrativa.

Si, al decir de un jurista francés,³⁶ el Derecho Administrativo es la sombra del Estado iluminada por la luz del siglo, es claro que al cambiar las luces del siglo orientándose ahora, después de la caída del comunismo, a defender más la libertad que la igualdad y el intervencionismo estatal para asegurarla, parece que algunos aspectos del Estado y del Derecho Administrativo han de cambiar, pero muy lejos están de desaparecer, sobre todo ante las nuevas exigencias de seguridad y de bienestar económico de los ciudadanos.

B. Las esperanzas: Consolidación de la democracia y respeto de los derechos humanos

Una justicia que controle la legalidad de las actuaciones administrativas es de gran importancia en la consolidación de la democracia en nuestro país. Como bien lo ha señalado Samuel Huntington, cuya tesis sobre el conflicto de las civilizaciones es ya muy famosa, las democracias liberales, que normalmente requieren de un desarrollo económico sostenido, no solo se distinguen por tener elecciones libres para escoger a sus gobernantes sino que también prevén restricciones al poder del Órgano Ejecutivo, tribunales independientes para mantener el Estado de derecho, protección de los derechos individuales y de las minorías, ausencia de censura y mínimo control de los medios de comunicación social, y garantías efectivas contra los arrestos arbitrarios y brutalidad policial.³⁷ De allí que esta justicia especializada en controlar las actuaciones administrativas juegue un papel de importancia en la consolidación democrática.

Ofrece además esta justicia la oportunidad y la esperanza de que se observe cada vez un mayor respeto por los derechos humanos y, quizás, en el futuro el proceso especial para la protección de los mismos tenga creciente efectividad.

Me temo que la justificada lucha contra el terrorismo, sobre todo a partir de los terribles atentados de septiembre de 2001, ha traído una erosión de ciertos derechos fundamentales y si esta tendencia continúa, reforzada además por el combate contra el narcotráfico y la imperiosa necesidad de controlar la corrupción, ciertos derechos como el debido proceso y el derecho a la intimidad requerirán de una fuerte defensa por la justicia contencioso administrativa para que exista proporcionalidad y equilibrio entre las acciones de la Administración y la lucha contra esos tres males de nuestra época.

C. El riesgo: El desarrollo de una democracia exclusivamente electoral con gobernantes elegidos pero sin controles judiciales de su actuación y sin Estado de derecho

El país ha avanzado mucho en el desarrollo de una democracia, como forma de Estado en la que los gobernantes son escogidos por los ciudadanos en elecciones libres y abiertas. Un país es democrático, decía Karl Popper,³⁸ si mediante elecciones se puede cambiar el gobierno sin derramamiento de sangre.

En los últimos 20 años, señala la revista *The Economist*, la proporción de la población mundial que vive bajo gobiernos democráticos ha aumentado de un tercio hasta la mitad en la actualidad.³⁹ Hay pues progreso en este terreno.

El riesgo es que se desarrollen democracias simplemente electorales y que en algunos países la democracia degenera hacia una forma “antiliberal”⁴⁰ o plebiscitaria,⁴¹ que realmente yo designaría como una democracia, en el sentido anotado, pero sin Estado de derecho. Esa forma de democracia consistiría esencialmente, dice Ferrajoli, en la omnipotencia de la mayoría, seguida de una serie de colorarios: la descalificación de las reglas de los límites al poder ejecutivo expresado por la mayoría y, por lo tanto, de la división de poderes y de las funciones de control y garantía de la magistratura y del parlamento; la idea de que el consenso mayoritario legitima todo abuso y el rechazo de los frenos y contrapesos. La democracia requiere ha dicho Zakaria de una previa “libertad constitucional” que entraña la protección de los derechos individuales sobre todo de los de expresión, propiedad y religión a través de un sistema jurídico que no esté sujeto a la manipulación política del gobierno. Para ello se requieren jueces independientes e instituciones y grupos privados independientes del gobierno.

La justicia contencioso administrativa adquiere así una importancia crucial en el futuro de nuestro Estado de derecho. Ojalá sepamos preservarla con la independencia que el país reclama.

Arturo Hoyos Phillips

Obtuvo el Título de Doctor en Ciencias Jurídicas y diplomas de especialización en Derecho Laboral y en Ciencias Económicas en la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Posteriormente le fue otorgado el título de Máster en Economía del desarrollo por la Universidad de Sussex (Inglaterra). También cursó estudios en Derecho Comparado en la Universidad de Cambridge (Inglaterra), en la Universidad de Lovaina (Bélgica) y en la Universidad de Bologna (Italia).

El doctor Hoyos ocupó el cargo de Presidente de la Corte Suprema de Justicia por tres períodos consecutivos que sumaron seis años (1994-1999) y ha sido Magistrado desde 1990 hasta el presente (2003).

Fue el primer Presidente de la Organización de Cortes Supremas de Las Américas, Profesor en la Universidad de Panamá y Profesor invitado en la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoamericana de México, en la Universidad de Amazonas de Brazil y en la Universidad de Sevilla, España.

Ha laborado, además, en el Ministerio de Trabajo y en la firma de abogados Arias, Fábrega y Fábrega.

El Magistrado Hoyos ha publicado importantes obras jurídicas en quince países de Europa y América (Argentina, Bélgica, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos de América, Holanda, Inglaterra, México, Panamá, Perú, Suiza, Uruguay y Venezuela) en temas que abarcan el Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Procesal y Derecho del Trabajo. Entre sus obras pueden mencionarse “El Debido Proceso” y “La Interpretación Constitucional” publicadas ambas por la Editorial Temis de Colombia y que son utilizadas como obra de texto en varios países de Latinoamérica.

Es miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, miembro de la Junta asesora de la Enciclopedia Internacional de Derecho (Bélgica-Holanda) y miembro del Comité Directivo-Editorial del Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional (Madrid).



Historia de la Codificación Procesal Panameña

Jorge Fábrega Ponce

Al independizarse Panamá, se mantuvo la Legislación Colombiana, mediante la Ley 37 de 1904, y en materia procesal, regía en Colombia el Código del Estado de Cundinamarca (Ley 147 de 1888) que lo había adoptado la nación, cuando el gobierno del Presidente Rafael Núñez instituyó el régimen centralista en el país.

El Código de Cundinamarca se había fundado sobre todo en dos códigos: el Código Chileno de Procedimiento Civil y en la antigua ley española de procedimiento civil de 1855. En España existieron dos ordenamientos procesales o de “enjuiciamiento”, como lo denominan los españoles: el de 1855 y el de 1881 (algunos autores españoles estiman que el de 1855 es superior al de 1881, que lo reemplazó).

Efectuada la independencia, rigió el Código de Cundinamarca en Panamá hasta el año de 1917. En el año 1913 se constituyó una comisión codificadora integrada por Carlos Mendoza, Santiago De la Guardia, Harmodio Arias, Julio J. Fábrega, Luis Carlos Alfaro, Luis Anderson, Mario Ángel Ugarte y luego se produjeron cambios internos. La materia del Código Judicial correspondió al doctor Ricardo J. Alfaro, quién elaboró el proyecto de código de 1917; que sufrió modificaciones propuestas por la Comisión Codificadora y el Pleno de la Corte.

Actuó como secretario de la comisión el doctor Gregorio Miró quien, posteriormente, fue a Barcelona a contratar y revisar la edición de todos los Códigos.

Uno de los primeros problemas que se planteó el doctor Alfaro fue el de si debían hacerse tres códigos distintos. El doctor Alfaro decidió mantener la tradición del Código de Cundinamarca, de un solo Código: el Judicial.

El nuevo Código de 1917 introdujo modificaciones importantes, inspiradas en parte en el libro de Demetrio Porras, padre del Presidente Porras y ex juez de circuito en Azuero. Demetrio Porras quien era discípulo y seguidor de Jeremías Betham, tenía un criterio sumamente pragmático en materia de legislación y sobre todo en materia de legislación procesal civil; a ello agregó su experiencia como litigante y el proyecto colombiano de reformas procesales de Arbeláiz.

I. Código Judicial de 1917

Los rasgos fundamentales del Código de 1917 fueron los siguientes:

En primer término, el doctor Alfaro eliminó lo que se denominaba excepciones dilatorias y que fue sustituido por los impedimentos procesales sujetos a un procedimiento de saneamiento.

La ilegitimidad de la personería, la demanda inepta, la falta de competencia, la distinta jurisdicción, etc., estarían en saneamiento (Despacho Saneador), por la vía del incidente. El doctor Alfaro me contaba que cuando él era joven litigaba y en todos los juzgados, en la mitad del tribunal había una mesa donde se colocaban los expedientes y los abogados consultaban allí los expedientes, y él llegaba, por ejemplo, a un juzgado y pedía determinado expediente, entonces le traían el expediente y como diez incidentes distintos. Esos incidentes, cada uno de ellos, ingresaba primero a un juzgado de circuito, después al Tribunal Superior de Panamá y finalmente a la Corte de Casación en Bogotá. Y así, fácilmente, un juicio se demoraba veinte años mediante la proliferación de incidentes y procedimientos formalísticos, laberinto de incidentes. Trató de eliminar ese sistema a través del sistema de impedimentos procesales y su fácil saneamiento.

Por otra parte, corrigió el erróneo concepto de excepciones dilatorias –lo cual varios autores extranjeros han celebrado–. Panamá es uno de los pocos países que ha tenido una concepción, llamémosla científica, respecto a lo que son las verdaderas excepciones dilatorias. Una cosa son las excepciones dilatorias y otras los impedimentos procesales.

Un procesalista alemán, Oscar Van Bullow, escribió una célebre obra denominada Los presupuestos procesales y las excepciones dilatorias y la teoría de él era que las excepciones dilatorias son también de fondo. Por ejemplo, plazo no cumplido, obligación sujeta a condición, etc., todas son de fondo, porque los otros impedimentos no son excepciones. Las verdaderas excepciones son de fondo, tanto las perentorias, porque liquidan totalmente el proceso, como las dilatorias, porque lo dilatan, pero por razones de derecho substancial. Por ejemplo, las excepciones de plazo no cumplido, se dan cuando se acciona sobre la base de una condición o un plazo no cumplido. Los demás eran falta de presupuesto procesales y que debía impugnarse por una vía especial, a través de simples peticiones, incidentes o meros procedimientos de saneamiento.

También consagró, y que fue uno de los pocos códigos hispanoamericanos que lo han concebido, lo que es el proceso meramente declarativo, donde no se pretende condena, sino una mera declaración de un derecho controvertido o susceptibles de controversia, necesitaba de determinación judicial. Chiovenda en los años de 1905, en una exposición muy famosa en un Congreso Internacional de Procesalistas, en la Haya, exaltó la figura de los procesos meramente declarativos y presentó una ponencia.

Los códigos tradicionales desconocían el proceso declarativo. Es el Código Italiano de 1940 el que recoge el proceso declarativo. Aquí en Panamá, ya lo teníamos expresamente desde 1917 (lo hay ahora en el Código de Trabajo también). Tal fue una extraordinaria aportación del doctor Alfaro.

Se facilitaron los medios de aseguramiento de prueba lo que se denominaba informaciones para perpetua memoria.

Se consagró, también, la inclusión de la ejecución en el mismo proceso. En el Código de Cundinamarca y en los códigos tradicionales, la ejecución de una sentencia tenía que hacerse por separado, en otro proceso, no como continuación del mismo proceso, como lo reconoce nuestro ordenamiento. Así se impusieron dos sistemas. Se solicitaba la ejecución dentro de los tres primeros meses de la ejecutoria, y si no se hacía en dicho plazo, entonces se hacía en un proceso aparte. Se eliminó la famosa dúplica y réplica de la legislación española que alargaban innecesariamente los procesos.

Se suprimió la necesidad de aportar prueba sumaria para los secuestros. El país, anotó Alfaro, es un teatro “frecuente de actos procesales fraudulentos” y las exigencias de la prueba sumaria hace ineficaz el secuestro.

Se eliminó también la tercería por la vía ordinaria. La tercería tenía que hacerse por la vía ordinaria y el Código de 1917 la modificó mediante un procedimiento especial.

El proceso ejecutivo con renuncia de trámite, se tomó de la legislación anglosajona, específicamente norteamericana.

La corrección de la demanda, en vez del incidente de inepta demanda, fue remplazada por el simple procedimiento de corrección. Formuló una propuesta del perito único; el juez designaba un perito, porque decía que cada perito respondía a la parte que lo ha designado —lo cual era y es exacto—. Propuesta que fue rechazada por el pleno de la comisión. Todos estamos familiarizados con el problema de los peritos designados por las partes. El doctor Alfaro propuso el perito único designado por el juez.

El juez designaba un perito y cada parte designaba un perito. También lo objetó la comisión. Se consideró que el juez no debía designar ningún perito, sino cada parte designara un perito con el resultado que todos conocemos. El otro día leí una conferencia de un juez norteamericano muy conocido, Learned Hand, refiriéndose a este punto en la legislación de su país, reveló que “desafortunadamente el sistema pericial que tenemos en los Estados Unidos no da los resultados deseables por la tendencia muy marcada de cada perito a favorecer la posición de la parte que lo ha designado”. Y eso es verdad, es excepcional el caso en que un perito adversa la posición de la parte que lo ha designado. Hasta ahora, en mi experiencia profesional, jamás lo he visto. Quizás alguno de ustedes lo conozcan.

Después la cuestión de las nulidades. Había un sistema amplísimo de nulidades; de contenido formalístico. Casi toda desviación de la forma se convertía en nulidad. Se decía que en el procedimiento civil era “una misa jurídica”.

El doctor Alfaro redujo las nulidades a desviaciones de trascendencia. Las otras eran impugnables mediante recursos. Introdujo nuevas figuras procesales como la denuncia de pleitos que no existía en la legislación de Cundinamarca. Y numerosas innovaciones.

Este Código sufrió modificaciones, si bien parciales, de gran interés, entre ellas, las siguientes:

1. Ley 9 de 1923, establece nuevas disposiciones modificativas de la materia de embargos.
2. Ley 52 de 1925, introduce una reforma general al Código Judicial tanto en su parte correspondiente a la organización judicial, como a las normas procesales.
3. Ley 87 de 1928, altera las disposiciones relativas a embargos.
4. Decreto Ley 43 de 1942, que señala nuevas disposiciones sobre lanzamiento y desahucio.
5. Ley 61 de 1947, sobre la organización de los tribunales de justicia y del Ministerio Público.
6. Ley 25 de 1962, que contiene importantes reformas procesales.

II. Comisión Codificadora de 1969

En virtud de iniciativa del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Licenciado Ramón Palacios P., el Gobierno Nacional dictó el Decreto de Gabinete 121 de 8 de mayo de 1969, por medio del cual, se creó la Comisión Codificadora, encargada principalmente de elaborar los Proyectos de Códigos Administrativo, Civil, Penal y Judicial. El propósito era el de dotar al país de nuevos instrumentos jurídicos acordes con las transformaciones que había sufrido la sociedad, y las concepciones que habían superado los códigos nacionales entonces vigentes. Regían hasta ese entonces los códigos aprobados en 1917, que eran reproducciones casi textuales –como el civil– de códigos españoles de mediados de siglo pasado. Se aspiraba, como expresó el Licenciado Palacios en la sesión de instalación de la Comisión Codificadora, “realizar una transformación en el ordenamiento jurídico nacional”.

El cargo de Presidente de la Comisión Codificadora se le adscribió al propio Presidente de la Corte Suprema. Mediante Decreto de Gabinete 349, se fijó como fecha de entrega de los Proyectos el 16 de marzo de 1970. El expresado Decreto de Gabinete facultaba al Órgano Ejecutivo para que procediera a designar los comisionados y a así se nombraron a las siguientes personas: doctor Arístides Royo, Código

Penal; doctor Galileo Solís, Código Administrativo; doctor Narciso Garay, Código Civil; y para el Código Judicial, los licenciados Marcelino Jaén y Jorge Fábrega P. como Secretario de la Comisión, fue designado el licenciado Juan Aparicio.

III. Análisis Crítico del Código Judicial de 1917 y Reformas

A. Estructuración

Carece de sistematización al igual que los códigos tradicionales.

B. Ausencia de poderes del Juez

El Juez es espectador, aun cuando advierta que un proceso va a terminar con un fallo inhibitorio o formal, carecía de facultad de sanearlo.

C. Excesivo formalismo

El menor error o deficiencia producía la ineficacia de un acto procesal, en un sistema preclusivo en que no se pueda renovar el acto. Sistema de la litis-cerrada y principio de “inmutabilidad del proceso” que mantiene el proceso durante su tramitación aferrado al estado de cosa que existía al momento de proponerse la demanda o al momento de notificarse. El Código no permite que el Juez, al dictar sentencia, tome en cuenta ningún hecho modificativo o extintivo sobre el objeto litigioso después de haberse propuesto la demanda, tales como: prestaciones supervenientes accesorias, conexas o complementarias de las pedidas en primera instancia. Principio de la “intrasformalidad del proceso” o “de la vía”, que obliga que el proceso que se ha tramitado en una vía errónea o ineficaz no puede transformarse en otra vía, siendo necesario iniciar un nuevo proceso derrochándose toda la actuación. Imposibilidad de adicionar los sujetos procesales en la corrección de la demanda. Rigidez en el principio de la “inescindibilidad de la causa”.

D. Carácter privatista

Proceso “como negocio entre las partes”. Se desconocen los intereses de grupo, de categoría, los intereses colectivos.

E. Onerosidad del proceso

No se observa el principio constitucional de la gratuidad de la justicia, gastos procesales (papel sellado, copias, timbres, peritos, tasas secretariales), fianzas.

F. Lentitud en el proceso

Causado por:

1. Excesivas providencias.
2. Períodos muertos en el proceso (v. gr., un día en Secretaría antes de fijar un edicto para que pueda tener lugar una notificación personal que nunca ocurre).
3. Demora en las resoluciones.
4. Plazos (“términos”) largos.
5. Vacíos en la ley, se puede corregir el libelo el número de veces que se desee, etc.
6. Peticiones (incontrolables) de caducidad, con su secuela de recursos.
7. Régimen anticuado y defectuoso de notificaciones, y publicaciones en la Gaceta de los edictos emplazatorios.
8. Régimen de nulidades, que permiten que se invalide la actuación por pretermissiones formales, meramente académica.

G. Falta de inmediación

El Juez no tiene el menor contacto con las partes ni con la prueba, ni la ha tenido con las reformas posteriores.

H. Falta de concentración

(Proceso romano-canónico) Numerosas etapas y fases, sin concentración, con su secuela interminable de resoluciones, notificaciones e impugnaciones. Pugna con la concentración: el régimen de terceros y el de acumulación (objetiva y subjetiva) de pretensiones.

I. Régimen cautelar

Numerosos problemas –sin solución adecuada– suscitados con ocasión de los sequestros y la anotación de la demanda en el Registro Público; similar al consagrado en los estatutos italianos medievales. Carente de sistematización. Falta de potestad cautelar genérica.

J. Régimen de notificaciones

Abuso del edicto emplazatorio.

K. Pruebas

1. Contiene vallas en el establecimiento de los hechos:

- a. Imposibilidad de solicitar pruebas en la demanda o en la contestación.
 - b. El sistema de *numerus clausus* sobre los medios.
 - c. El sistema de “prueba tasada” o “tarifa legal” que mecaniza la función judicial y produce un divorcio entre las sentencia y la justicia.
 - d. Ausencia de facultades por parte del Juez para practicar prueba de oficio.
 - e. El Código mantiene la tradición del derecho romano-canónico de recepción de la prueba por escrito, por el Secretario, mediante tractos sucesivos, careciendo de concentración e intermediación (deficiencia no superada aún).
 - f. Deficiencia del régimen sobre el aseguramiento de pruebas (“pruebas anticipadas”).
 - g. Régimen casuístico de inhabilidades de los testigos.
 - h. El sistema sobre la “Acción exhibitoria” excesivamente formalista e impone cargas innecesarias a la parte.
 - i. Subsiste el juramento como medio de prueba (artículo 686, ordinal 10 y 939 del Código Judicial).
 - j. La confesión sigue como la *regina probationum*, con su régimen de divisibilidad.
2. Incluye –entre los medios probatorios– las presunciones, que no lo son. Si se trata de presunciones legales, son normas sobre carga de la prueba (La de *iure it de iure* no es ni siquiera una presunción; se trata de una norma que precisa las condiciones en las cuales deben reconocerse ciertas consecuencias jurídicas).
 3. Incluye, entre las presunciones, la cosa juzgada, lo cual constituye un reflejo de una concepción, sustituida, sobre la cosa juzgada.
 4. Mantiene el régimen de “posiciones” que ha sido eliminado en los ordenamientos modernos y sustituido por el interrogatorio, libre y cruzado, de parte, que se aprecia en conjunto, en lo favorable y en lo desfavorable, con arreglo a la sana crítica.

L. Régimen de recursos

1. Número excesivo de recurso.
2. Todas las resoluciones son apelables, desde las sentencias hasta las providencias.
3. Concepción excesivamente rígida del principio de la congruencia que lo limita a las pretensiones ejercitadas en la demanda, sin derecho de innovar, tales como intereses, frutos, accesorios, cuotas vencidas, producidas después de la primera instancia y daños experimentados con posterioridad.
4. Excesivas apelaciones en efecto suspensivo, que dilatan el proceso.
5. Falta del “efecto diferido”.

M. Excesivos juicios especiales

Existen aproximadamente 65 juicios especiales en el ordenamiento procesal civil de 1917, con las siguientes confusiones que crea a los jueces y a las partes.

N. Ejecución

1. El ejecutante carece de medios para descubrir los bienes del deudor.
2. Falta de medidas para controlar la constitución de embargo de bienes que notoriamente son de terceros.

O. Carencia de facultad para prevenir y sancionar el fraude procesal o con el proceso

Ausencia de normas dirigidas a imponer la moralidad del proceso, la lealtad, probidad y buena fe, y que excluyen el fraude procesal, y el juez con amplios poderes para sancionar la violación de tales principios.

P. Concepciones procesales descartadas

Reminiscencias de la *litis-contestatio* (Consecuencias prácticas entre otras: La regla del artículo 965 del Código Judicial según la cual los incidentes han de presentarse después de la contestación de la demanda). Concepción –superada– de que la cosa juzgada es una presunción. Principio de la “inmutabilidad del proceso” y del “inescindibilidad de la causa”. Lo que no existe en el expediente no existe en el mundo.

Q. Falta de reglamentación adecuada y eficaz a una serie de problemas

Tales como:

1. Cauciones y contra –cauciones por empresas aseguradoras.
2. Remoción de depositarios inescrupulosos o negligentes.
3. Imposibilidad de obtener rendición de cuentas.
4. Ineficacia del proceso de quiebra (*labyrinthu creditorum*).
5. Vicios de remate. El régimen de costas favorece y multiplica la gestión temeraria.
6. Secuestros evidentemente temerarios o injustificados. Abuso de anotación preventiva en el Registro.
7. Medios para hacer efectivos perjuicios causados por accidentes automovilísti-

cos.

8. Expedición del edicto emplazatorio para coaccionar al demandado, sin requisitos previos, difamándolo judicialmente.
9. Acción subrogatoria.
10. Posibilidad de aducir en la demanda o en la contestación toda clase de pruebas, sin perjuicio de que pueda ser adicionado o complementado en el término de pruebas.
11. Cargas económicas para hacer efectivas las decisiones judiciales –v. gr. *astreintes*– ya que el desacato –por razones de nuestro medio– no siempre es eficaz.
12. Ejecución contra el Estado. Imposibilidad para ejecutar al Estado.
13. Sucesiones de menor cuantía.
14. La intervención del (Ministerio Público) en asuntos de estado civil tal como está estructurada, es meramente formal y completamente ineficaz.
15. No existe una protección adecuada a los derechos de los menores, cuando actúan.

R. Régimen de terceros

1. Terceros afectados no pueden intervenir en el proceso, sino en forma muy limitada.
2. Las acumulaciones (subjetivas y objetivas), virtualmente vedadas, Ausencia de norma sobre intervención facultativa, necesaria, *litis denunciato* en los casos de garantías personales, la *laudatio* o *nominatio auctoris*, la acumulación subjetiva y objetiva de pretensiones. Ausencia de normas sobre llamamiento a juicio.

S. Terminología impropia

La expresión “acción” se emplea en el Código Judicial en 10 acepciones distintas. Por ejemplo:

1. Para referirse al derecho material a que se refiere, “acción reivindicatoria”, “acción de deslinde” (artículo 345); “acción de división de bien común (artículo 345 Código Judicial); “acción hipotecaria” (artículo 249, Libro I, Código Judicial).
2. Para referirse a la jurisdicción a la cual corresponde la relación de que se trata, “acción civil” (artículos 1971 y 1980, Código Judicial); “acción penal” (artículos 911 y 1971, Código Judicial).
3. Para referirse a la naturaleza del derecho material que se ejercita en juicio de acción.

IV. La Codificación de 1969

Integrada la Comisión, empezó de inmediato sus funciones. Debido a que el propio Decreto de Gabinete había responsabilizado a cada miembro por su respectivo Proyecto y al plazo perentorio que se había señalado, no se llevaron a cabo deliberaciones plenas, salvo en casos excepcionales, e individualmente cada Comisionado se dedicó a laborar.

El primer problema que se suscitó era la carencia de anteproyectos. No se contaba, virtualmente, con antecedentes, con ciertas excepciones como se expondrá más adelante. En Argentina, cuando se aprobó el Código de Onganía había numerosos proyectos. Otro tanto ocurrió en Italia.

Cada Comisión siguió un método distinto de trabajo, acorde con la naturaleza de la materia.

A. Contenido

En primer lugar, se decidió mantener el sistema vigente de un Código Judicial, en vez de tres Códigos distintos como han hecho en otros países, y habían sugerido algunos juristas nacionales, procurando una unidad no meramente material, sino además jurídica. La jurisdicción es una. La organización judicial, el proceso civil y el proceso penal, integran una unidad. La tendencia actual es, precisamente, la de aproximar el proceso civil al proceso penal. Y si consideraciones administrativas no lo hubieran impedido, el Proyecto hubiera comprendido incluso el proceso laboral de suerte que el Código Judicial regulara unitariamente la jurisdicción en sus distintas manifestaciones –como lo ha hecho la nueva ley española de enjuiciamiento civil.

En materia de organización judicial, se introdujeron algunas reformas: elevar el número de jueces y personal subalterno, proporcionar a la cantidad de procesos que deben tramitarse en la respectiva circunscripción territorial; la defensa del pobre, del ausente, ofrecer medios materiales suficientes y adecuados para la administración de la justicia; un sistema de designación de los jueces que asegure su independencia; la eliminación de la fianza de costa y del papel sellado, su capacidad y una carrera judicial, que les ofrezca dignidad y adecuada remuneración; el Ministerio Público debe gozar el estatuto similar, etc.; se han racionalizado las normas sobre competencia y se han establecido los deberes, facultades y responsabilidades del Juez y del personal subalterno y de los auxiliares de la jurisdicción.

En cuanto al “proceso civil”, se examinó el instrumento de 1917 que, a pesar de que requería cambios substanciales por razón de la época, contenía grandes aciertos e introducía notables innovaciones al sistema entonces vigente. Y como quiera que los

Códigos Procesales cristalizan las aspiraciones de todos los pueblos para administrar justicia, se acudió entonces al Derecho Comparado, a la legislación extranjera y la base, la fuente genética, vino a ser el Código Italiano de 1940, redactado por los tres Procesalistas más distinguidos de la ciencia procesal italiana (Calamandrei, Rendenti y Carnelutti), y el Magistrado de Casación, Leopoldo Conforti. Sirvieron de base los comentarios y las críticas al Código del 40. Después, se pasó a Argentina en donde, se expidió, en el año 67, un código moderno; después, a Guatemala en donde, igualmente, es adoptó en 1965 un código procesal, redactado por el Profesor Mario Aguirre Godoy, que recoge las enseñanzas del Derecho Procesal Contemporáneo. Se acudió a esos instrumentos jurídicos y también a las Bases para el Código Procesal español; al proyecto de Couture para el Uruguay (1945), al de Profesor Buzaid, de 1964, para el Brasil, y al de Hernando Morales y las revisiones de Hernando Devis Echandía para Colombia; el anteproyecto de Código Procesal Civil para el distrito federal mexicano, de 1948 (convertido después en Código en los Estados de Sonora, 1949; Morelos, 1954 y Zacatecas, 1965) y las observaciones del Congreso de Juristas celebrado en ese país en 1950, respecto al mismo; a las deliberaciones y recomendaciones de los Congresos Iberoamericanos de Derecho Procesal. La nueva ley colombiana sobre quiebras sirvió igualmente.

B. Antecedentes angloamericanos

Como hemos explicado, el Código ha seguido, a grandes rasgos, las directrices del movimiento de reforma procesal latinoamericano. Sin embargo, se advierte la presencia de algunas figuras angloamericanas, derivadas especialmente del *Federal Rules of Civil Procedure*.

El derecho procesal angloamericano –cristalizado en las *Federal Rules of Civil Procedure* de los Estados Unidos de América– contiene institutos sumamente útiles y de gran interés para el estudio del derecho procesal comparado. Entre ellos se encuentran la oralidad, el “proceso único”, la conferencia preliminar (*pretrial conference*), la concentración en la audiencia, la citación de terceros y su intervención, el mecanismo para compulsar a las partes a litigar entre sí (*interpleader*), las medidas de aseguramiento de pruebas (*discovery*), el *class-action* o la “acción de grupo” o “representativa” (intereses difusos o de categoría), la petición para una sentencia sumaria (*motion for summary judgments*), el carácter elástico de las preclusiones, el empleo del desacato (*contempt of court*) para reprimir el dolo y el fraude procesal, el “comisionado especial” (Máster, adoptado por el Código italiano), el *judicial notice* (conocimiento judicial, especie de “notoriedad judicial”), el intercambio directo de escritos entre las partes, el procedimiento para investigar bienes del ejecutado (*proceedings supplementary to execution*), y la demanda en contra de la coparte (*cross-claim*).

Precisamente, en relación con esta materia, Carnelutti anotaba: “No es fácil ni sería oportuno aquí hacer un balance comparativo de los resultados conseguidos en los últimos años por la ciencia procesal... pero es un deber para un viejo y apasionado cultivador de esta ciencia como lo soy yo, advertir a los italianos que en la peor de

las hipótesis, no se encuentran ya en posición de inferioridad ante nadie. Después del esfuerzo gigantesco realizado en el Siglo XIX, la ciencia alemana, sin haber decaído, parece descansar. Poco interés tiene, por otra parte, para nosotros la moderna ciencia francesa... En cambio, no obstante las diferencias profundas, debe alentarse y considerarse fecundos, aunque menos fáciles, los contactos con el mundo jurídico y judicial anglosajón, inglés y norteamericano” (Instituciones del Proceso Civil, Introducción, EJEA, Buenos Aires), y Couture en la introducción a la notable obra de Robert Wyness Millar (Los Principios Formativos del Procedimiento Civil) expone: “Es notorio que el proceso anglosajón tiende a imponer ciertas modalidades propias al proceso continental europeo e hispanoamericano”.

Las instituciones angloamericanas adoptadas por el Código Judicial son las siguientes:

1. El “desacato” (*contempt of court*) que se tomó directamente del Código de 1917, y que aparece regulado en los artículos 1956 a 1962.
2. Conocimiento judicial (*judicial notice*), artículo 1018.
3. El procedimiento complementario de la ejecución (*proceedings supplementary to execution*), artículo 1035 y siguientes.
4. La demanda en contra de la coparte (*cross-claim*), artículo 1250.
5. La consignación que hace el depositario de una suma de dinero a efecto de que los acreedores reclamen entre sí (*interpleader*), artículo 1481.
6. Estas instituciones ya existían en nuestro derecho positivo, tanto en el Código de Trabajo como en la Ley 8 de 1982, procesal marítima-instrumentos éstos que se habían inspirado en el entonces Proyecto de Código Judicial. Mediante Ley 29 de 1996, (protección al consumidor, libre competencia, antimonopolio), se adoptó el *class action* (proceso representativo) que será objeto de examen en capítulo aparte.

En cuanto a la estructura del régimen procesal civil, se dividió así el proyecto en dos partes: la primera, que se refiere a disposiciones aplicables a todos los procesos (sujetos del proceso, objeto del proceso, actos procesales, incidencias, notificaciones, resoluciones judiciales, medios de impugnación, medios excepcionales de terminación del proceso, etc.).

La segunda parte se refiere a procesos y los divide en procesos de conocimiento ordinarios, oral, y “plenario sumario” que corresponde a lo que Colombia se le denomina “plenario abreviado; procesos “no contencioso” y procesos de “ejecución” (pueden ser de ejecución singular, o sea, nuestro juicio ejecutivo, y ejecución colectiva, o sea, concurso de acreedores). De este modo, se simplifican los procesos y se eliminan la cantidad extraordinaria de procesos especiales, que existe en el código anterior y que

ha sido objeto de censura unánime de la doctrina.

Ha habido una reubicación completa en el material y se ha procurado emplear una terminología moderna. Así se habla de “competencia territorial” en vez de “jurisdicción” (eliminándose aquella expresión incomprensible e incomprensida de “incompetencia de jurisdicción”), “expedientes” en vez de “autos”, etc. Se contemplan nuevos conceptos procesales, como los de carga, pretensión, preclusión, *litis-consorcio*, allanamiento (a la pretensión de la demanda), notoriedad, notoriedad judicial, etc. Se eliminan de los medios de pruebas las presunciones, ya que si son legales se relacionan con la carga de la prueba y si son humanas o judiciales con la fuerza de la prueba. Se mantienen, en cambio, algunas expresiones tradicionales, que un sector serio de la doctrina prohíja, tal como el de “términos” en sentido genérico y el de “caducidad de la instancia”, en vez del italianismo “perención” que otros Códigos han adoptado. Se estableció un sistema de *numerus apertus* sobre la existencia de la prueba y de apreciación de la prueba según la sana crítica.

De allí, con las directrices establecidas, se regresó a la realidad nacional, porque es imposible que un instrumento, sobre todo un instrumento como el Código Procesal, fuera elaborado, exclusivamente, basándose en consideraciones doctrinales. Un código como el Código Procesal que no se nutre de la realidad, aunque recoja las perfecciones de la técnica, no necesariamente mejora la administración de la justicia. La enseñanza italiana fue de lo más reveladora. A pesar de que el Código italiano de 1940 tenía una labor preparatoria de más de cincuenta años, de las elucidaciones de la doctrina, especialmente de Calamandrei y de Carnelutti, y de contar con una cultura jurídica que se ha ido sedimentando desde hace más de veinte siglos, algunas de las innovaciones fracasaron y hubo momentos aciagos en que se llegó a hablar de designar una Comisión Revisora del Código de 1940. Y no porque fuera un código fascista, porque no lo era; ni lo fue el movimiento reformista propugnado por Chiovenda, que le sirvió de antecedente, ni lo fue Calamandrei, uno de sus autores.

Se revisaron las instituciones modernas y los resultados que habían dado en el extranjero. Por ejemplo, el proceso oral, que al principio había despertado tanto entusiasmo. El proceso oral como el juicio típico, que había idealizado Chiovenda, quien lo recogió de Austria y que se adoptó en Italia en 1940, pero que no había operado en la realidad; si en Italia, con su cultura jurídica milenaria, no había dado resultados, menos iba a dar en Panamá, en donde las condiciones eran, sin duda alguna, inferiores. No se debía adoptar un proceso oral típico, sino limitarlo a aquellas causas de relaciones de familia, de suerte que sirva de transición para la adopción del proceso oral en el país.

Las enseñanzas de la experiencia mexicana y la Argentina coincidían con la opinión que nos había formado y así concebimos que debían tramitarse por la vía sumaria determinado con un procedimiento abreviadísimo.

Ello requería a su vez otra labor: la de suprimirle trámites innecesarios al proceso ordinario; eliminarle las adherencias de las antiguas concepciones procesales; en

otras palabras: reducir el proceso ordinario, con sus solemnidades propias de otros tiempos, hasta convertirlos virtualmente en los conocidos como “sumario indeterminado”, o sea, plenarios rápidos.

La supresión total del papel sellado en la gestión y en la actuación, la eliminación de la fianza de costas, el inactivo judicial que impedía la concesión de poderes al Juez, tanto respecto a la producción de la prueba como a la dirección del proceso, de suerte que pueda, por ejemplo, darle a la petición, incidente o demanda, el trámite que corresponda cuando aparezca equivocado, pero sujeto al principio de la legalidad.

La sana crítica en la prueba, el principio de que las pruebas del negocio principal no necesitan ser llevadas al incidente; el reconocimiento de los medios técnicos de convicción, la supresión de la medieval ‘absolución de posiciones y su reemplazo’, el interrogatorio libre y cruzado de parte de oficio (en reemplazo de la anacrónica absolución de posiciones) o a solicitud de la contraria, la aceptación de los “hechos notorios” y de la “notoriedad judicial”, el careo de testigos.

Se mantuvo el régimen sobre excepciones dilatorias que el doctor Ricardo J. Alfaro, genialmente, introdujo en el Código de 1917; el Despacho Saneador, el principio de que las obligaciones que nacen de hechos penados por la ley, se hacen valer ante la jurisdicción civil, la facultad del Juez Civil de estimar libremente la trascendencia de la sentencia penal y de acuerdo con los otros elementos probatorios.

Se eliminan de los medios de pruebas las presunciones, ya que si son legales se relacionan con la carga de la prueba y si son humanas o judiciales con la fuerza de la prueba, la intervención de terceros (simple, autónoma, excluyente, el *litis*-consorcio necesario y facultativo, la *litis*-denunciación, la *laudatio* o *nominatio auctoris*, etc.), la acumulación subjetiva de pretensiones, la restricción al mínimo de las nulidades, facultad de adicionar los sujetos procesales en la corrección de la demanda.

La supresión de providencias innecesarias, tales como las que ordenan alegatos o que corren traslados de las pruebas; la inapelabilidad de las resoluciones de mero trámite, la virtual eliminación del llamado juicio ordinario de contrario imperio (tan caro a nuestros antepasados y a la doctrina jurisprudencial departamental), el principio de la buena fe y la lealtad procesal, la racionalización de los recursos, especialmente el de la Casación que se había convertido, conforme diría Couture, en una “misa jurídica”.

El reconocimiento de la apelación en el “efecto diferido” por la cual el inferior retiene la competencia en el proceso, la trasmite al superior para el solo fin de examinar la resolución impugnada, pero el acto no se cumple; la adopción de las “Astreintes”; una clasificación científica de los procesos (“Procesos de Conocimiento”, “Procesos no Contenciosos” y “Procesos de Ejecución”, que incluyen estas últimos los de ejecución singular, que son los ejecutivos, y los de ejecución colectiva, que son los concursos de acreedores).

La adopción del juicio oral para ciertas causas y del sumario (“plenario abreviado”) para numerosas otras, la transformabilidad de la demanda en ciertos supuestos (ejecutivos en ordinario; interdicto de perturbación en el despojo, etc.).

La condena en futuro; la concesión provisional de amparo de pobreza, la adopción de una norma genérica para medidas precautorias (la “cautela innominada”); la inembargabilidad de las sumas que se deban a los empresarios o contratistas de obra, salvo que se trate de acciones de trabajadores o proveedores de materiales, y también se han declarado inembargables, siguiendo recomendación de la Oficina Internacional de Trabajo, los fondos de los sindicatos obreros.

El aseguramiento de la prueba; la reducción de algunos términos y de trámites innecesarios; la anotación preventiva de la demanda en el registro no coloca el bien fuera del comercio, –como lo establecía el Código de 1917– sino que afecta a terceros; la acción subrogatoria, que una jurisprudencia restrictiva de la Corte había dejado inoperante; un procedimiento abreviado para las sucesiones y concursos de cuantía menor de dos mil balboas; la regulación de los procesos sumarios (“plenarios abreviados”) y para los procesos no contenciosos, con arreglo a la doctrina y teniendo en cuenta los problemas y dudas y abusos que se han suscitado en el pasado; medidas ejecutivas preparatorias para los efectos de la ejecución; costas al vencido, salvo que haya obrado de buena fe, caso en el cual sólo paga los gastos procesales; se instituyó un nuevo régimen abreviado para las sucesiones de menor cuantía. Y solamente con carácter ilustrativo, a efecto de que se vea el espíritu que anima antifortuita el Proyecto, se transcribirá el siguiente artículo:

Artículo 469 (ahora 474). Cualquier defecto en la identificación, denominación o calificación de la acción, pretensión o incidente, o recurso, o del acto, de la relación o del negocio que es objeto de que se trate, no es óbice para que el tribunal acceda a lo pedido, de acuerdo con los hechos invocados y la prueba practicada, si la intención de la parte es clara.

Tómese el caso de la eliminación del papel sellado, con que se inició la enumeración de algunas de las innovaciones. A pesar de que es un principio reconocida por la ciencia política que la administración de justicia es un fin esencial del Estado, el proceso entrañaba gastos considerables, que contradicen el principio enunciado y lo reducen a una mera utopía. Lo primero que debía aspirar cualquier movimiento reformista es la eliminación de la intervención del Fisco en el proceso; y así se decidió la supresión del papel sellado.

El papel sellado es una reminiscencia de la Época de la Colonia; hoy no se justifica, según algunos autores ni siquiera a la luz de sanos principios de hacienda pública. Y por lo demás, lo irrisorio de la suma que se percibe en concepto de papel sellado, y teniendo en cuenta los defectos y trastornos que causa, hizo imperativa su supresión, por lo menos en el proceso. Austria, Alemania, los Estados Unidos, nunca han tenido papel sellado en los juicios. Y también, guiados por el mismo principio, y a

efecto de complementar, se ha establecido que la omisión o falta de timbres fiscales en un documento no le afecta su valor o su eficacia en el proceso, y, finalmente, se ha eliminado el anacrónico afianzamiento de costas, que inhibe a las personas de escasos recursos acudir a la jurisdicción. Y es que, como escribe Allorio, el pobre tiene la sensación de que la justicia toda está en contra de él. Con posterioridad a nuestro código, en Colombia se eliminó el papel sellado en la actuación y la gestión.

El nuevo código responde a las modernas concepciones del Estado (la política procesal no es más que una manifestación de la política del Estado). Que el proceso refleje como un espejo, la verdad material, la verdad real; (y no sea, como dice Baumbach, “una esfinge impenetrable”). La aproximación del proceso civil al proceso penal y al de trabajo; que exista una igualdad real entre las partes y no una igualdad meramente formal; que el más débil pueda vencer sin extraordinarios sacrificios en sus derechos al más poderoso o al más astuto; que el proceso sea breve, porque un proceso demorado no sólo entraña denegación de justicia, sino que obstaculiza la circulación de los bienes y de la riqueza. Eliminar la opresión de las formas –lo que, si bien mejoró la situación anterior– no es la perseguida. Consagrar la economía procesal de modo que, cuando exista una relación jurídica plurilateral, la sentencia decida todas las pretensiones y no sea necesario una serie sucesiva e ininterminable de juicios. Que el proceso sea un método para obtener una sentencia justa; que sea una fuente de estabilidad social, una fuente de tranquilidad social y no una fuente de perturbación; y en fin, que sea un medio por el cual el Estado cumpla, real y efectivamente, con la obligación pública –y que constituye, según la ciencia política, uno de los fines del Estado– de acordar protección jurídica.

C. Últimas reformas

Con posterioridad a la promulgación del nuevo Código Judicial de 1985, se han ido expidiendo una serie de leyes y acuerdos de la Corte Suprema en materia procesal civil. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

1. Ley 15 de 26 de septiembre de 1928. Código de Bustamante - Derecho Procesal Internacional.
2. Ley 12 de 23 de octubre de 1975. Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias.
3. Ley 13 de 23 de octubre de 1975. Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero.
4. Ley 14 de 23 de octubre de 1975. Régimen Legal de Poderes en el Extranjero.
5. Ley 5 de 25 de octubre de 1983. Convención sobre el reconocimiento y ejecución de sentencias arbitrales extranjeras.

6. Ley 9 de 18 de abril de 1984. Por la cual se Regula el Ejercicio de la Abogacía.
7. Ley 1 de 5 de enero de 1988. Disposiciones referentes a los delitos de calumnia e injuria.
8. Ley 10 de 18 de junio de 1991. Por el cual se aprueba el Protocolo adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias.
9. Ley 34 de 14 de noviembre de 1997. Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente.
10. Ley 26 de 27 de junio de 2000. Modifica el Código Penal y el Código Judicial y dicta otras disposiciones.
11. Acuerdo 1 de 12 de diciembre de 1990. Reglamento Interno del Consejo Judicial.
12. Acuerdo 41 de 11 de septiembre de 1991. Por el cual se regulan las Atribuciones del Juez Itinerante.
13. Acuerdo 46 de 27 de septiembre de 1991. Por el cual se aprueba la Carrera Judicial.
14. Acuerdo 9 de 12 de agosto de 1992. Reglamento de las Áreas Administrativas del Órgano Judicial.
15. Acuerdo 12 de 13 de agosto de 1992. Reglamento de Auxiliares de Magistrados y Jueces.
16. Acuerdo 5 de 11 de enero de 1993. Reglamento de la Escuela Judicial.

D. Ley 23 de 2003

Esta ley ha introducido importantes reformas al Código Judicial dentro de las cuales cabe destacar las siguientes:

1. Trámite del Recurso de Apelación (artículos 32 y 54, Ley 23 de 2001).
2. Se elimina como apelable la resolución que no admite pruebas.
3. Se establece declaratoria de desierto para autos y sentencias.
4. Se eleva cuantía a B/. 25,000.00.
5. Se extiende término para corregir recurso.

6. Se elimina cualquier recurso contra la resolución que resuelve casación.
7. Se elimina revisión contra sentencias de la Corte.
8. Se reduce el término para interponer revisión a dos años.

Tal es la historia de la evolución de nuestro derecho procesal. Numerosos obstáculos hay de por medio para un proceso eficaz y una sentencia justa.

1. Las normas de derecho responden a un sistema socioeconómico y político instituido como factor estabilizador, que mantiene el statu quo y el poder del más fuerte que se concentra en núcleos privilegiados. Por cierto, Bentham fue uno de los iniciadores de los estudios referentes a la relación entre el derecho y la economía. Señaló que las personas –incluyendo especialmente a los legisladores y a los jueces– actúan como los maximadores racionales de sus intereses. Tal situación es una fuente de crítica a la administración de justicia.
2. Las imperfecciones de la ley: contradicciones, tradicionalismo, carácter estático, oscuridad, ambigüedades, inadecuación con los cambios en la sociedad. Además, el carácter formalista del derecho al igual que la concepción legalista de la justicia. El Juez se ha preocupado y se preocupa más por una actuación y un fallo legalista, que por un fallo justo. El “tecnicismo” –modalidad sofisticada del formalismo– es un “valor determinante” de la jurisprudencia, prescindiendo de los motivos sociales que inspiran la norma. Dentro de ese contexto, el Juez se interesa en establecer “la verdad formal” (las reglas probatorias y el instituto de las ficciones desempeñan un papel dominante) y en disquisiciones “lógico-lingüísticas”, más que en consideraciones sociales y cuestiones de hecho. El formalismo que genera criterios lingüísticos llevan al Juez a divorciarse de la realidad social y de la justicia del caso concreto. El fallo –y las argumentaciones del abogado litigante, que conoce el modo de pensar del Juez– se contrae a argumentaciones y formalismos más que en aspectos de justicia. El juez que dicta una sentencia que se ajusta formalmente a la ley siente que ha cumplido adecuadamente su deber; pero la parte agraviada, y el público que vive el caso, quedan con una sensación de frustración y resentimiento.
3. Las normas jurídicas responden a una multiplicidad y disparidad de valores, justicia, seguridad, derechos individuales, necesidades sociales, etc., de suerte que, al ser aplicadas por el juez en la sentencia, necesariamente afectan cualquiera de dichos valores, creando con ello disconformidad en sectores de la población. Es inalcanzable el ideal de que las normas jurídicas –y con ello las sentencias que las llevan al caso concreto– equilibren todos los intereses o valores en presencia, con aceptación de la sociedad.
4. La sociedad está dividida en grupos, clases e intereses con las escalas de valores variables más o menos permanentes, que corresponden a necesidades de

seguridad, libertad, perspectivas y criterios en materia de derecho y de administración de justicia, de modo que es completamente imposible que las normas jurídicas satisfagan toda la comunidad. De este modo, cualquier norma jurídica o cualquier sentencia en un momento dado, en una forma u otra, afecta esa escala de valores y produce rechazo por sectores de la sociedad.

5. El lenguaje jurídico es hermético, arcaico, lleno de fórmulas “estereotipadas”, esotérico, inaccesible al público. De esta manera, se levanta una valla entre los abogados y todas aquellas personas que, aunque involucradas en el proceso, no lo manejan.
6. El ordenamiento procesal nunca ha seguido el ritmo de la dinámica social. Las reformas procesales siempre llegan tardíamente: subsisten las formas residuales. En la actualidad –por ejemplo– el proceso continúa siendo formalista, lento y oneroso con preclusiones rígidas, procedimientos artificiales, totalmente divorciados de la tecnología moderna, que le corresponde en la sociedad de hoy. El justiciable que entra por vez primera en un tribunal se siente en un mundo irreal.

Es fácilmente perceptible la tendencia –que cada vez se va extendiendo– de adscribir a la Administración funciones que tradicionalmente le han correspondido a los tribunales, al igual que la creciente utilización de otros métodos extrajudiciales para la solución de conflictos, como el arbitraje (a pesar de sus desventajas), la mediación, la negociación, etc.

7. El carácter mecánico en la aplicación de las normas jurídicas. Las leyes establecen reglas generales y en su elaboración se descartan –señala Pound– elementos que se consideran “inmateriales”, no pudiéndose evitar la eliminación de factores que son “materiales”.
8. La incapacidad económica de numerosas personas permite que aquellas con superiores medios económicos obtengan la mejor representación forense. Al abogado calificado no le atraen, en general, los casos que no ofrezcan adecuadas perspectivas económicas y de ahí que los profesionales más idóneos estén con frecuencia a disposición de las personas que cuentan con más recursos. Precisamente, la formación de los abogados lleva intrínseca la intención de mejoramiento del estatus económico-social. La profesión pierde su propia naturaleza y razón de ser para transformarse en vehículo para el logro de metas personales. El sistema de asistencia judicial (*legal aid*) es una ayuda: no soluciona el problema.

El costo del proceso le impide a la gente común una adecuada defensa. El pobre –ha escrito Allorio– tiene la sensación de que la justicia está en contra de él.

9. El carácter eminentemente individualista del Derecho Civil y del *Common Law*, que a pesar de los adelantos logrados, no se amolda a las necesidades, requerimientos y aspiraciones colectivas. El proceso, por ejemplo, continúa diseñado

para proteger tan sólo derechos individuales.

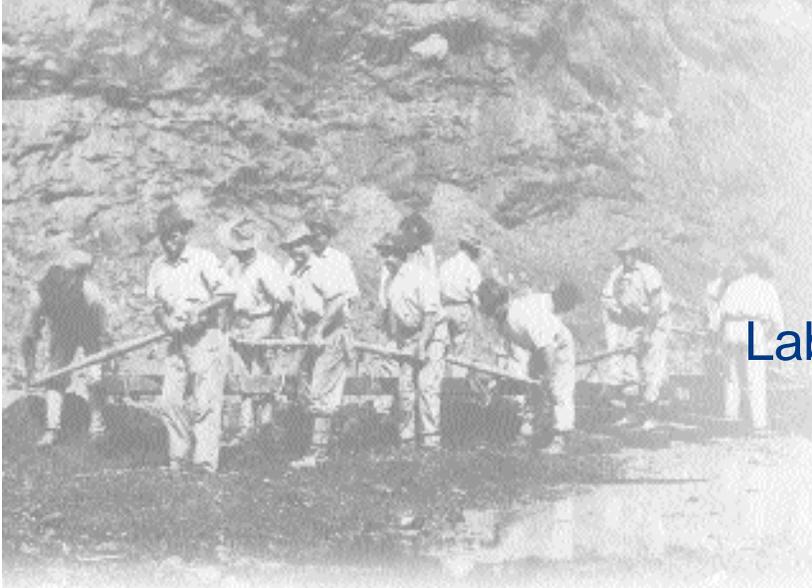
10. La ley, en general, ha sido más benévola con los delitos de “cuello blanco” que con los delitos comunes de los grupos económicamente poderosos.
11. El carácter tradicionalmente conservador del juzgador tiene una marcada tendencia a temer toda acción transformadora. El derecho es aplicado por funcionarios que, por razón de su posición económico social o de su formación profesional, son reacios a los cambios y se convierten en una barrera, a veces infranqueable, en la actualización y vitalización de las normas jurídicas.
12. Al fallarse un caso determinado la opinión pública ve especialmente la justicia del caso concreto, en tanto que el ordenamiento jurídico, como el Juez, toman en cuenta consideraciones de tipo general e indeterminados, pensando en situaciones futuras. Al derecho le interesan no sólo valores de justicia, sino también de seguridad y estabilidad.
13. El carácter de “impredictibilidad” de la sentencia. Cuando el Juez pronuncia una sentencia que contraría todas las expectativas, se produce una reacción de la parte afectada y del grupo a que dicha parte pertenece o está vinculada. Y es que numerosos factores intervienen en hacer “impredecible” la sentencia, además de los atribuibles a las propias normas, a saber:

a. Aspectos relacionados con la formación y estructura de los jueces y litigantes; b. Aspectos relacionados con el ambiente social y geográfico; c. Aspectos culturales, distintos a los de la naturaleza humana. Tal como expone Jerome Frank:

“Aunque la situación de litigio se hubiera reducido por la exclusión de estos aspectos que están en las bases del juicio provisional y no hubiera causal relacionada con los fallos, los factores psicológicos y culturales deberían permanecer. Aunque las técnicas están a mano para el estudio de las relaciones causales de cada factor de los fallos, la manipulación colectiva precisamente está fuera de cuestión y sería absurdo intentar exponer la situación de litigio en términos precisamente de variables en relaciones causales con el fallo. La formulación de semejante ecuación es una ilusión...

El pronóstico del curso de los fallos o incluso un fallo particular en algunos campos por lo menos puede tal vez ser tan probable como la predicción del meteorólogo.” (*Courts on Trial*, p. 338)

14. Las normas jurídicas –que los jueces cristalizan en situaciones concretas– generan “restricciones” o “constreñimientos” en la conducta de las personas, produciendo así un sentido de desagrado y de resentimiento en los grupos afectados.



Evolución del Derecho Laboral Panameño durante la Época Republicana

Rolando Murgas Torrazza

Introducción

Dentro de la serie de conferencias organizadas por la Honorable Corte Suprema de Justicia, con motivo del Centenario de la República, nos corresponde presentar el tema Evolución del Derecho Laboral Panameño durante la Época Republicana.

Este tema lo desarrollaremos con una referencia a los principales cambios legislativos y constitucionales en materia laboral, sin una profundización y detalle de los mismos, dado que hay meritorios trabajos de investigación al respecto. Resaltaremos los puntos principales de esa evolución y nos detendremos en el análisis de importantes tendencias jurisprudenciales, por la trascendencia que han representado.

En la mencionada evolución separaremos las referencias normativas generales, de aquellas atinentes específicamente a la jurisdicción especial de trabajo, por cuanto esta última, a nuestro juicio, requiere de un análisis particular.

I. Evolución del Derecho Laboral desde la Independencia hasta la Constitución de 1941

A. Vigencia de la legislación colombiana

Al producirse la Independencia, el Decreto 4 de 4 de noviembre de 1903, evitó un vacío de legislación y dispuso que continuarían rigiendo en Panamá los códigos y leyes colombianos, hasta tanto el país se diese su propia legislación. Posteriormente, el artículo 147 de la Constitución de 1904 y la Ley 37 del mismo año, reiteraron lo anterior.¹

De allí, que en la primera década de vida republicana, en Panamá no se haya dado legislación laboral, en tanto que el contrato de trabajo hubiese estado sujeto al Cód-

¹ Cfr. RICORD, Humberto. "Historia del derecho del trabajo en Panamá". En: **Treinta años de vigencia del Código de Trabajo**. Panamá: Academia Panameña de Derecho del Trabajo, 2002, p. 2.

go Civil de Colombia.

B. Constitución de 1904

Nuestra primera Constitución no tuvo la oportunidad de tomar en cuenta los modelos constitucionales que, con una nueva concepción del Estado, se inician con la Constitución Mexicana de Querétaro (1917) y la Alemana de Weimar (1919). Por ello, la Constitución de 1904 expresa un marcado sabor de liberalismo decimonónico, que condujo a la ausencia de la idea del intervencionismo estatal y de normas referentes a las relaciones entre el capital y el trabajo.

En su artículo 29, la Constitución de 1904, con un lenguaje notablemente similar al de la Ley Chappelier, adoptada en 1791 por la Revolución Francesa, garantizaba a toda persona la libertad de “ejercer cualquier oficio u ocupación honesta, sin necesidad de pertenecer a gremios de maestros o doctores”, con la sola facultad para el Estado de realizar inspecciones por razones de moralidad, seguridad y salubridad públicas y de exigir idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares. Con la reforma de los Actos Legislativos de 1917 y 1918, se extendió la posibilidad de inspeccionar la idoneidad individual a todas las profesiones.

En realidad, la anterior era la única norma de la Constitución de 1904 referente al trabajo, pero se dirigía, obviamente, a garantizar la libertad de trabajo desde una perspectiva individualista, sin ninguna intención de proteger o asegurar los derechos de los trabajadores. Por consiguiente, las condiciones de trabajo, sin intervencionismo estatal, estaban libradas a las leyes del mercado y a los principios civiles de la autonomía de la voluntad y la libertad de contratación.

Como no existía una base constitucional precisa para adoptar leyes de protección al trabajador, parecía difícil el inicio de una legislación laboral. Así fue al principio de la vigencia de la Constitución de 1904.

Ricord cita el Acuerdo 23 de 1910, dictado por la Corte Suprema de Justicia, que, sobre la base de la norma constitucional antes comentada, consideró inconstitucional un proyecto de ley tendiente a regular el descanso semanal obligatorio. Así dijo la Corte:

“La cuestión de la reducción de las horas de trabajo que el mundo se ha levantado últimamente, todos los gobiernos han reconocido carecer de autoridad para resolverla y su solución queda para decidirse entre patronos y jornaleros; y si esto es así, menos pueden los gobiernos reducir los días de trabajo, que es lo que decide el proyecto de ley que se está examinando. Conforme al artículo 29 de la Constitución toda persona podrá ejercer cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores. Significa esto de manera clara, que no deja lugar a dudas, que hay libertad para ejercer cualquier oficio u ocupación cuando se quiera, siempre que el oficio u ocupación sea honesto; y que al efecto no tienen las

² *Ibidem*, pp. 2 y 3.

autoridades conforme a la segunda parte de este artículo más que la inspección en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. El citado artículo 29 está comprendido en el Título III que trata de los derechos individuales, y el 45 de él dice que es prohibido a la Asamblea Nacional dictar leyes que disminuyan restrinjan o adulteren cualesquiera de los derechos individuales consignados en este Título, sin reforma previa a la Constitución, salvo las excepciones que establece.”²

De haberse seguido el criterio sustentado por la Corte en esta decisión, habría sido imposible la aprobación de leyes de carácter social y de protección al trabajador. Sin embargo, a partir de 1914 se inicia en Panamá un movimiento legislativo en lo laboral, que resulta sorprendente.³

C. Ley 6 de 29 de octubre de 1914

Con esta ley, adoptada durante la administración del doctor Belisario Porras, se inicia la legislación laboral en Panamá, pese al criterio sustentado cuatro años antes por la Corte Suprema de Justicia.

Los grupos obreros habían estado planteando la lucha por la jornada máxima de ocho horas. Con esta ley se concreta esa realidad, al establecer dicho máximo para los obreros, empleados de comercio, empleados públicos nacionales y municipales y “en general en toda obra que se emprenda en territorio de la República”, ya se trate de horas diurnas o nocturnas (artículos 1 y 2). Como puede notarse, se trata del establecimiento prácticamente general de la jornada máxima de trabajo, tanto en el sector público como en el privado.

Panamá fue uno de los primeros países que en el mundo adoptó legalmente, con carácter general, la jornada máxima de ocho horas. Mario De La Cueva atribuye a la ley uruguaya de 13 de febrero de 1915, el mérito de haber sido la primera en generalizarla por imposición legal. Puede observarse que la Ley 6 es casi cuatro meses anterior a la ley uruguaya.

Además de la jornada máxima de ocho horas, la Ley 6 de 1914 introdujo los siguientes dispositivos:

1. Introduce el concepto de oras extraordinarias, si bien no impone ningún recargo (artículo 3).
2. Establece el descanso semanal obligatorio el día domingo, salvo excepciones

³ Contrasta con este fallo, el criterio seguido ese mismo año por la Ley 24 de 1910, que limitó la libertad de trabajo de los obreros contratados para la construcción del Canal y estableció para ellos una suerte de “arraigo temporal” en el territorio nacional.

legales
(artículo 7).

3. Prohíbe el trabajo extraordinario “habitual”, cuando obliga a sujetar las jornadas a ocho horas y a seis días semanales, salvo las excepciones por razón de la naturaleza del servicio (artículos 4, 5, 7 y 8); obliga a establecer dos turnos distintos de trabajadores a los establecimientos que deban laborar en turnos diurnos y nocturnos (artículo 12).
4. Establece la no obligatoriedad del trabajo extraordinario (artículos 1 y 4).
5. Para los empleados de comercio los descansos dentro de la jornada serían de dos horas; y entre una jornada y otra debía mediar un período de doce horas consecutivas (artículo 9).
6. Obligación de cerrar el comercio a las nueve de la noche hasta las cinco de la mañana y los domingos, salvo excepciones. Los establecimientos que amparados en las excepciones podían abrir después de las nueve, debían ser atendidos por sus propietarios o por un turno distinto de trabajadores (artículos 10 y 11).
7. Impuso un mínimo de 50% de trabajadores nacionales (artículo 5).
8. Prescribió que los establecimientos que podían abrir después de las nueve de la noche, debían utilizar adultos del sexo masculino; y prohibió el trabajo de los menores de catorce años, en obras recias, cantinas y comercios, así como el de menores de dieciocho años en expendios de bebidas alcohólicas (artículo 14).

D. Ley 17 de 1916, reformada por la Ley 43 del mismo año

Esta ley regula el régimen de los accidentes de trabajo, con las indemnizaciones correspondientes y el procedimiento para reclamarlas.

Debe resaltarse la forma temprana en que este tema se aborda en la legislación laboral panameña, si se tiene en cuenta que la ley francesa sobre accidentes de trabajo, que tanta influencia ejerció en su momento, es del año 1898. Sin duda, los accidentes ocurridos a lo largo de la construcción del canal, terminado en 1914, pusieron en evidencia la necesidad de una legislación de esta naturaleza, así como las ideas sembradas en nuestro país por numerosos núcleos de trabajadores extranjeros.

E. Los códigos nacionales

A partir de 1917, se inicia la adopción de los primeros códigos nacionales. En gran medida, estos códigos suponen un paréntesis respecto de las primeras leyes laborales antes mencionadas, que, sin duda, expresaban ya una orientación proteccionista.

El Código Civil reguló el arrendamiento de obras y servicios, sobre la base de la libertad de contratación. Incluyó disposiciones sobre los “Concertados”, referentes a trabajadores domésticos, sirvientes de labranza, menestrales, artesanos y demás asalariados.

Es interesante el sentido, contrapuesto a la visión actual, del artículo 1336 del Código Civil, conforme al cual, se presumía cierto lo que alegase el patrono sobre el monto del salario del sirviente doméstico y sobre su pago en el último año.

El Código de Comercio incluyó normas sobre dependientes de comercio, entre ellas accidentes de trabajo (artículo 627), duración, terminación y causas de despido y de renuncia (artículos 629, 630 y 632), salario (artículo 634), etc. Igualmente, en sus artículos 1200 a 1232, sobre los trabajadores en las naves.

El Código Administrativo reguló lo relativo a los obreros, empleados de comercio, concertados en general, jornales, concertados industriales y a las huelgas. Definió y reguló la huelga abusiva. Ricord cita los artículos 1041 y 1049, conforme a los cuales el patrono podía obligar al concertado, por medio de las autoridades de policía, a cumplir su contrato, bajo pena de multa o arresto.⁴

Es obvio que la anterior era una norma claramente contraria a la libertad de trabajo, que tanto había exaltado la Corte Suprema de Justicia en el comentado fallo de 1910.

El Código Administrativo incorporó normas de la Ley 6 de 1914, entre ellas las relativas a la jornada de ocho horas (artículos 1038, ordinal 3, 1079 y 1080); la no obligación de trabajar los domingos (artículos 1039 y 1085); la remuneración adicional por el trabajo dominical (artículo 1091) y el día compensatorio por el trabajo en ese día (artículo 1090); la no obligatoriedad del trabajo extraordinario (artículo 1079). Con esto, el Código Administrativo retoma el sentido tutelar de un grupo de normas laborales, aunque las mismas contrastan con la filosofía de otro grupo de sus normas.

Las Ley 15 de 1919 y la Ley 17 de 1927 modificaron el artículo 1088 del Código Administrativo, tomado de la Ley 6 de 1914; y procedieron a eliminar el cierre obligatorio del comercio a las nueve de la noche, siempre que los dueños atendieran personalmente el negocio, que el servicio lo prestase un nuevo turno de empleador o que voluntariamente los mismos empleados aceptasen el turno extra, mediante remuneración adicional.

⁴ *Ibidem*, p. 6.

⁵ Cfr. RICORD, Humberto. *Op. cit.*, pp. 6-7.

⁶ *Ibidem*, p. 7.

El Código de Minas contenía normas sobre el trabajo de las mujeres y los menores; preaviso, causas de despido y de terminación; jornada diaria entre ocho y doce horas; enfermedad profesional (artículos 128 a 137).⁵

El Código Penal tipificaba los delitos contra la libertad de industria y de trabajo y la huelga violenta (artículos 150 a 152).⁶

F. Ley 16 de 1923

Creó la primera oficina de trabajo y estableció el recargo de 25% para las horas extraordinarias.

G. Ley 23 de 29 de octubre de 1930

En virtud de esta ley, se adoptan medidas sobre la protección de la maternidad y el establecimiento de casas cunas. Entre otros aspectos, reguló los siguientes:

1. Reconocía una licencia de ocho semanas anteriores al parto y también ocho semanas posteriores al mismo (artículo 1), que, en cuanto al período anterior al parto supera las seis semanas que actualmente reconoce la ley.
2. La remuneración de las dieciséis semanas de descanso era equivalente a la mitad del salario (artículo 3).
3. En caso de enfermedad derivada del embarazo o del parto, el descanso podría extenderse hasta por dos meses no remunerados, sin pérdida del empleo (artículo 4).
4. El hecho del embarazo no podía constituir causa de despido y se señalaba el derecho a conservar el empleo durante dicho período (artículo 2).

H. Ley 8 de 11 de febrero de 1931

Esta ley, cuyos efectos se prolongaron aun después de promulgado nuestro primer Código de Trabajo, reguló el derecho a vacaciones y a una pensión vitalicia o a una indemnización por antigüedad.

En cuanto a las vacaciones, en su artículo 2 determinaba que las mismas surgían después de dos años de servicios continuos, a razón de un mes remunerado en cada uno de los años siguientes al primer año. Podían acumularse hasta por dos años.

⁷ Esta última indemnización se asemeja a la prima de antigüedad del actual Código de Trabajo (artículo 224), que sólo asciende, a diferencia, a una semana por cada año de servicios.

El artículo 1 reguló la pensión vitalicia con la exigencia de un mínimo de veinte años y el importe aumentaba conforme a la antigüedad, así:

1. Un mínimo de 20 años, el 30% del último sueldo mensual.
2. Un mínimo de 25 años, el 50% del último sueldo mensual.
3. Un mínimo de 30 años, el 75% del último sueldo mensual.
4. Un mínimo de 35 años, el 100% del último sueldo mensual.

En cuanto a la indemnización por antigüedad, si el retiro ocurría antes de los veinte años, pero cumplidos al menos diez años continuos, el trabajador tenía derecho al pago de un mes de su último sueldo por cada año de servicios.⁷

I. Ley 47 de 1932

Esta ley, de claro corte intervencionista, decretó el cierre obligatorio del comercio a las seis de la tarde, en las ciudades de más de 15,000 habitantes, salvo las excepciones legales, si se trabajaba con un nuevo equipo de trabajadores.

II. Evolución del Derecho Laboral desde 1941 hasta el Inicio de la Vigencia de la Constitución de 1946

A. La Constitución de 1941

Con la Constitución de 1941, se inician en Panamá tanto el modelo de Estado intervencionista, como el constitucionalismo social. A pesar de su vida efímera, dejó huellas en el desarrollo de la protección de los derechos de los trabajadores.

En un solo Título, el III, se refirió conjuntamente a los derechos y deberes individuales y sociales, entre estos últimos los relativos al trabajo.

En el artículo 43, reiteró la libertad de trabajo, pero con la posibilidad de que la ley pudiese exigir títulos de idoneidad, reglamentar las profesiones y realizar inspecciones por razones de moralidad, seguridad y salubridad públicas.

En el artículo 45, pese a que garantiza la libertad de contratación, establece la posibilidad de sujetarla a limitaciones y restricciones legalmente establecidas, por razones de orden social, con lo cual abría espacios a las normas laborales.

⁸ Nótese que la norma hace referencia a una protección especial, a la que también alude la Constitución de 1972, expresión (la de especial) desatinadamente eliminada del artículo 1º del Código de Trabajo, por la reforma introducida por la Ley 44 de 1995.

El artículo 53 resultaba una norma clave de basamento de la legislación laboral, con los siguientes componentes:

1. El trabajo es una obligación social.
2. El trabajo estará bajo la protección especial del Estado. Con este dispositivo, se incorpora el principio protector.⁸
3. Se otorga la facultad (no el deber) de intervenir por ley en la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo.
4. Se incorporan consideraciones de obligación estatal de velar por el pequeño productor independiente.
5. También se obliga al Estado a velar, de modo especial, por el bienestar y el progreso de las clases campesinas y obreras.

En el artículo 54 se garantiza el derecho de huelga, pero se prohíbe la huelga en los servicios públicos y las que tengan fines de solidaridad.

El artículo 55 establece la asistencia social como función del Estado.

B. Decreto Ley 38 de 28 de julio de 1941

Con este instrumento normativo, se sistematiza gran parte de la legislación laboral preexistente, con varias importante innovaciones. Constituyó la legislación laboral más completa, adoptada antes de la vigencia del primer Código de Trabajo.

Entre otras cosas, estableció lo siguiente:

1. Reitera, en su artículo 18, la jornada máxima de ocho horas y el concepto de no obligatoriedad de las horas extraordinarias.
2. Establece un recargo de 25% para las horas extraordinarias (artículo 19).
3. En este mismo artículo 19, impone, salvo las excepciones que estableciera el Ejecutivo, un límite de tres horas extraordinarias por día.
4. Reitera el principio introducido por la Ley 6 de 1914, en el sentido que el empleador que requería trabajar más de ocho horas diarias, debía ocupar el número suficiente de trabajadores, para que, en ningún caso, la jornada de cada uno de ellos excediese de ocho horas (artículo 20), principio luego recogido en los dos códigos de trabajo adoptados en nuestro país.
5. Estableció la obligatoriedad del descanso dominical y en los días de fiesta nacional, salvo las excepciones legales (artículo 24). El trabajo en domingo daba

lugar a la concesión de un día compensatorio de descanso (artículo 25).

6. Estableció un recargo de 25% para el trabajo en día de fiesta nacional (artículo 26).
7. En su artículo 42, regulaba las vacaciones remuneradas de un mes, después de once meses continuos de servicios. Las vacaciones podían acumularse por dos años, pero prohibía expresamente toda compensación económica a cambio de la renuncia al descanso, regla, esta última, que abandonó el primer Código de Trabajo en su artículo 178 y que correspondió restablecer al actual Código (artículo 59).
8. Reduce el período de licencia de maternidad de ocho a cuatro semanas antes de la fecha probable de alumbramiento y de ocho a seis semanas después del mismo (artículo 37). Entendemos que la licencia daba lugar a la remuneración completa. El mismo artículo garantizaba el derecho al reintegro una vez concluido el descanso.

C. Ley 23 de 1941

Con esta ley se crea la Caja de Seguro Social, que ha representado una enorme franja de protección para la clase trabajadora.

D. Decreto Legislativo 1 de 1945, de la Asamblea Constituyente

Crea el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

E. Decreto 31 de 1945

Con este decreto se organiza el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

III. Evolución del Derecho Laboral desde la Constitución de 1946 hasta la Vigencia del Actual Código de Trabajo

A. Constitución de 1946

Con la Constitución de 1946, se dedica todo un Capítulo, el III, del Título Tercero, al trabajo. Este Capítulo tenía catorce artículos (del 63 al 76), cuyas garantías de protección pueden resumirse así:

1. El trabajo es un deber y un derecho (artículo 63).
2. Garantía de un salario mínimo, en el sector privado y en el público, con la obligación de ajustarlo periódicamente y de garantizarlo igualmente, por jornada, en los trabajos por ajuste o precio alzado (artículos 64 y 65).
3. Inembargabilidad del mínimo de todo salario, salvo respecto de las pensiones alimenticias, así como de los instrumentos de labor de los trabajadores (artículo 65).
4. Igualdad de salario (artículo 66).
5. Derecho de sindicación a patronos, empleados, obreros y profesionales, para fines exclusivos de su actividad económica y social; plazo de treinta días para admitir o rechazar la inscripción, que determinaba la personería jurídica; disolución, previa sentencia judicial de declaratoria de alejamiento de los fines exclusivos del sindicato; y nacionalización de las juntas directivas (artículo 67).
6. Derecho de huelga y de paro, con la posibilidad de restricciones especiales en los servicios públicos (artículo 68).
7. Jornada máxima diurna de ocho horas diarias; 48 semanales; y nocturna de siete horas diarias (artículo 69).
8. Pago con recargo de las horas extraordinarias (artículo 69).
9. Posibilidad de reducir la jornada máxima hasta a seis horas diarias, para los mayores de catorce años y menores de dieciocho (artículo 69).
10. Prohibición del trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo excepciones legales; prohibición del trabajo de menores de doce años como domésticos; y prohibición del trabajo de menores y mujeres en ocupaciones insalubres (artículo 69).
11. Derecho al descanso semanal y a vacaciones remuneradas (artículo 69).
12. Irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores (artículo 70).
13. Protección de la maternidad obrera, con derecho a protección contra el despido y a licencia remunerada de maternidad de seis semanas antes del parto y ocho posteriores (artículo 71).
14. Obligación del Estado de regular la inmigración y de proteger el empleo de los nacionales (artículo 72).

⁹ RICORD, Humberto. *Op. cit.*, p. 14.

¹⁰ RICORD, Humberto. "El Código de 1972: Cambio radical en la legislación laboral panameña". En: **Treinta años de vigencia del Código de Trabajo**. Panamá: Academia Panameña de Derecho del Trabajo, 2002, p. 30.

15. Protección en contra del despido injustificado, regulación legal de las justas causas de despido y derecho a indemnización (artículo 73).
16. Obligación de las empresas industriales de crear escuelas de aprendices (artículo 74).
17. Establecimiento de la jurisdicción especial de trabajo (artículo 75).
18. Obligación del Estado de regular las relaciones entre el capital y el trabajo, sobre una base de justicia social (artículo 76).

B. El primer Código de Trabajo

El 1º de marzo de 1948 entra a regir el primer Código de Trabajo nacional, aprobado mediante Ley 67 de 11 de noviembre de 1947.

Este Código representó un avance, en cuanto es un esfuerzo de sistematización y codificación de lo referente a la regulación de las relaciones de trabajo, aunque con grandes omisiones y deficiencias. Se inspiró en el Código de Trabajo de Costa Rica, de 1943, respecto del cual en gran parte de su contenido fue una copia literal.

Ricord indica que nuestro primer Código “se desentendió por completo de las leyes que se habían promulgado antes con relación al trabajo”.⁹ En frases críticas a esta legislación, Ricord también señala que “en la elaboración del Código predominaron ostensiblemente los intereses patronales, inclusive representados mayoritariamente en la Comisión redactora del nuevo instrumento”.¹⁰

En realidad, debe reconocerse a este Código el mérito de representar la primera codificación laboral, pero no se pueden descartar sus omisiones y deficiencias, agravados en muchos casos por la jurisprudencia.

Entre los rasgos destacables de esta codificación, pueden señalarse los siguientes:

1. Regulación, si bien con deficiencias, del contrato individual de trabajo.
2. Reconocimiento de la presunción de existencia del contrato de trabajo, una vez acreditada la prestación personal del servicio.
3. Normas de protección del trabajo de los menores y de las mujeres.
4. Obligación del reglamento interno de trabajo en las empresas de diez o más trabajadores permanentes.
5. Normas sobre suspensión y terminación de la relación de trabajo.
6. Reconocimiento de un “preaviso”, de ínfima cuantía, para el despido injustificado.
7. Protección de los trabajadores domésticos.

8. Protección de los trabajadores a domicilio.
9. Protección del trabajo de los aprendices.
10. Regulación del trabajo en el mar y en las vías navegables.
11. Diferenciación de la duración de la jornada diurna, la nocturna y la mixta, con una distinta duración diaria y semanal.
12. Establecimiento de recargos diferenciados de 25, 50 y 75% para las horas extraordinarias como prolongación de la jornada diaria.
13. Límite de once horas a la suma de la jornada ordinaria y extraordinaria.
14. Obligación de mantener diferentes turnos de trabajadores, para garantizar que no se excediese habitualmente la duración de la jornada.
15. Regulación del descanso dominical y en días de fiesta o duelo nacional, con el recargo por el trabajo en esos días.
16. Pago de 50% de recargo por el trabajo dominical, aunque se disfrutase de otro día de descanso en la semana.
17. Vacaciones de treinta días por cada once meses de servicio, con reconocimiento de las vacaciones proporcionales.
18. Reconocimiento del fondo de licencia por enfermedad.
19. Regulación del salario, igualdad de salario y algunas normas protectoras del salario.
20. Normas sobre el establecimiento del salario mínimo.
21. Regulación de los riesgos profesionales.
22. Regulación del derecho de asociación sindical, con reconocimiento del fuero sindical.
23. Regulación de las cooperativas.
24. Regulación (deficiente) del derecho de huelga y del derecho de paro patronal.
25. Establecimiento efectivo, aunque incompleto, de la jurisdicción especial de trabajo.
26. Establecimiento de un procedimiento especial (incompleto) para los juicios de trabajo, con oralidad parcial.

Entre las deficiencias y omisiones del primer Código de Trabajo, acentuadas por la jurisprudencia, pueden mencionarse las siguientes:

1. Referencias al contrato de trabajo, pero no a la relación de trabajo.
2. Insuficiente construcción del concepto de contrato de trabajo.

3. Poca presencia de normas sobre fraude, simulación y responsabilidad laboral.
4. Regulación de sólo cuatro contratos especiales de trabajo.
5. Como consecuencia de todo lo anterior y también como producto de una equivocada elaboración doctrinal, se dio la exclusión de importantes grupos de trabajadores de la protección de la legislación laboral, como conductores de transporte público, marinos pescadores con participación en el producto de la pesca, “paleteros”, músicos.
6. Omisión de toda referencia al principio protector y sus reglas de aplicación.
7. No exigió, salvo para ciertas actividades más peligrosas, el seguro obligatorio para riesgos profesionales.
8. Indemnizaciones insuficientes en materia de riesgos profesionales.
9. No diferenció entre preaviso e indemnización de despido y reconoció sólo un “preaviso” de 24 horas a dos meses, en caso de despido injustificado.
10. Insuficiencia de las normas protectoras del salario.
11. Inclusión de varias normas contrarias a la Constitución vigente.
12. Regulación insuficiente del fuero de maternidad, agravada por la interpretación jurisprudencial que hacía descansar su violación en el dolo del empleador y no en una protección objetiva de la maternidad.
13. Omitió el descuento directo de la cuota sindical.
14. Omitió toda regulación de la convención colectiva de trabajo.
15. Reguló de manera confusa el ejercicio del derecho de huelga, circunstancia agravada por una jurisprudencia formalista y excesivamente exigente, que inclusive llegó a imponer la obligatoriedad de la declaratoria previa de legalidad.
16. No reguló integralmente el proceso de trabajo, ni le dio autonomía normativa, pues era aplicable supletoriamente, en muchos casos, el Código Judicial.
17. No estableció adecuados mecanismos procesales de reintegro en los casos de violación del fuero de maternidad y del fuero sindical.
18. Aunque creó la Corte Suprema de Trabajo, no estableció mecanismos para su efectiva instalación.

C. Reformas al primer Código de Trabajo

Este Código sufrió diferentes reformas durante su vigencia, sobre materias como Juzgados Seccionales de Trabajo; aumento del plazo del preaviso, que podía llegar entonces hasta seis meses; representantes sindicales; fuero sindical; salario mínimo; descanso semanal y recargos en días de fiesta o duelo nacional; agencias oficiales de colocaciones; trabajo en las naves de la marina mercante (legislación adi-

cional, Ley 7 de 26 de enero de 1950).

D. Ley 51, de 30 de noviembre de 1959

Esta ley establece el salario mínimo provisional en toda la República.

E. Decreto de Gabinete 2, de 15 de enero de 1969

Crea el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

F. Decreto de Gabinete 249, de 16 de julio de 1970

Aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

G. Decreto de Gabinete 68, de 31 de marzo de 1970

Centraliza en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales.

H. Decreto de Gabinete 168, de 27 de julio de 1971

Crea el Seguro Educativo, que, entre otras cosas, destina el 5% de lo recaudado a financiar la educación sindical.

I. Decretos de Gabinete 191, de 2 de septiembre de 1971; 201, de 9 de septiembre de 1971

Toman medidas sobre despidos injustificados y despidos colectivos, con miras a la próxima aprobación del nuevo Código de Trabajo.

J. Decreto de Gabinete 221, de 18 de noviembre de 1971

Introdujo la obligación de pagar el decimotercer mes, dividido en tres partidas, la segunda de las cuales, en ese entonces, no la recibía el trabajador. Esta legislación fue objeto de varias reformas posteriores.

IV. El Código de Trabajo de 1972

Mediante Decreto de Gabinete 252, de 30 de diciembre de 1971, se aprueba el actual Código de Trabajo, que inicia su vigencia el 2 de abril de 1972.

Introduce cambios profundos en la legislación laboral. Sus principales características son las siguientes:

1. Expresa directamente su finalidad de protección hacia el trabajador.
2. Contiene un nutrido conjunto de normas sobre fraude, simulación y responsabi-

lidad en las relaciones laborales.

3. Contiene una mejor conceptualización del contrato y la relación de trabajo.
4. Introduce el concepto de relación de trabajo y el de dependencia económica.
5. Incorpora importantes grupos de trabajadores, anteriormente excluidos, de la aplicación de la legislación laboral, como marinos pescadores, conductores del transporte público, “paleteros”, corredores de seguros, vendedores en la calle, músicos.
6. Regula una mayor cantidad de contratos especiales (domésticos; trabajadores a domicilio; trabajadores del campo; maestros y profesores; agentes, vendedores del comercio y trabajadores similares; artistas, actores, músicos y locutores; trabajo de auto transporte; trabajo en la construcción; aprendizaje; trabajo en el mar y en las vías navegables; contrato de aprendizaje).
7. Desarrolla con mayor precisión el tema de la prescripción y de la caducidad.
8. Introduce el concepto de la empresa como una unidad económica.
9. Introduce la estabilidad relativa en el empleo, con derecho al reintegro, salvo excepciones.
10. Aumenta las indemnizaciones por terminación de la relación de trabajo.
11. Amplía el concepto de salario y mejora la protección del salario.
12. Establece un complejo sistema de remuneración del trabajo extraordinario, con recargos diferenciados y acumulables, entre ellos el recargo adicional de 75% cuando se laboren más de tres horas extraordinarias al día o más de nueve a la semana.
13. Establece limitaciones al trabajo extraordinario y restringe su obligatoriedad.
14. Contiene importantes normas de soporte y promoción de la libertad sindical.
15. Fortalece la protección laboral de la maternidad.
16. Amplía las medidas de protección al sindicalismo.
17. Fortalece el fuero sindical e introduce los fueros de negociación y de huelga.
18. Hace obligatorio el descuento de la cuota sindical de los afiliados y también de los no afiliados, si el sindicato es mayoritario o si los no afiliados se benefician de la convención colectiva de trabajo.
19. Regula la convención colectiva de trabajo y hace obligatoria su negociación.
20. Fortalece la protección del derecho de huelga, aunque con una regulación detallada, producto de la anterior interpretación restrictiva y, en parte, excluyente, de

¹¹ Los números de cada artículo corresponden a la numeración actual de la Constitución, luego de la reforma de 1983.

la jurisprudencia.

21. Traslada al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social el trámite del procedimiento de conciliación obligatoria en los conflictos colectivos de trabajo, previo a la huelga.
22. Introduce el arbitraje obligatorio para el empleador, a petición de los trabajadores.
23. Elimina el derecho de paro para los empleadores.
24. Crea nuevos tribunales en la justicia de trabajo, entre ellos, un segundo Tribunal Superior de Trabajo y una Corte de Casación Laboral, ambos con fecha precisa de instalación. Sin embargo, al primero sólo se le incluyó en el presupuesto años más tarde, mientras que a la Corte nunca se le consideró presupuestariamente.
25. Dota de autonomía normativa al proceso laboral, con normas e instituciones modernas, simplificadas y en gran parte efectivas.
26. Regula el recurso de casación laboral.

V. La Constitución de 1972

La Constitución de 1972 se dicta después de iniciada la vigencia del Código de Trabajo y en su contenido incorpora varias de las innovaciones introducidas por el Código. La Constitución comenzó a regir a partir del 11 de octubre de 1972 y ninguna de sus varias reformas ha afectado las normas relativas al trabajo.

La protección de los trabajadores dependientes se encuentra en primer lugar en el Capítulo Tercero del Título III, que comprende la protección del trabajo en general; pero que, en lo fundamental, es aplicable al trabajo dependiente o subordinado, tanto en el sector público como en el privado.

Este capítulo de la Constitución Política comprende los artículos 60 a 75,¹¹ referentes al trabajo como un deber y un derecho y políticas económicas dirigidas al pleno empleo; salario mínimo; igualdad de salario; derecho de sindicación; derecho de huelga; jornada máxima, descanso semanal y vacaciones; irrenunciabilidad de derechos; protección de la maternidad; limitación del trabajo de los extranjeros; estabilidad en el empleo; enseñanza profesional gratuita; capacitación sindical; jurisdicción especial de trabajo; regulación legal de las relaciones entre el capital y el trabajo, con el señalamiento del principio protector; identificación del capítulo como un mínimo de garantías a favor de los trabajadores.

La mayoría de esas normas constitucionales están dirigidas a los trabajadores dependientes, públicos o privados. Sin embargo, varias de ellas son de aplicación más am-

plia. En este último sentido se destacan: el artículo 60 que señala el trabajo como un deber y un derecho e, igualmente, la obligación del Estado de elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa; el artículo 64, que reconoce el derecho de formar sindicatos a los “empleadores, asalariados y profesionales de todas clases”; por su conexión con el artículo anterior, el artículo 65 sobre derecho de huelga, aunque no identifica a qué trabajadores se dirige; el artículo 69, sobre restricciones al trabajo de los extranjeros; el artículo 71, que señala que el “Estado o la empresa privada impartirán enseñanza profesional gratuita al trabajador”; el artículo 72 sobre la capacitación sindical, a cargo exclusivo “del Estado y de las organizaciones sindicales panameñas”.

Otros artículos, vistos extensivamente, podrían estimarse más comprensivos del trabajo en general. Así, el artículo 73, sobre la jurisdicción especial de trabajo, que debe conocer de todas “las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo”; el artículo 74, que obliga a la ley a regular “las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores”: y el artículo 75, que indica que los derechos y garantías establecidos en el Capítulo III constituyen un mínimo de garantías a favor de los trabajadores.

Además de su consideración del trabajo como un derecho, la Constitución Nacional tiene algunas referencias a lo que pudiera, en términos actuales, entenderse por trabajo digno o trabajo decente. En ambos sentidos es pertinente el artículo 60.

Aunque está fuera del Capítulo sobre el Trabajo, el artículo 40 de la Constitución establece las posibilidades de sindicación y cotización obligatorias, artículo que fue ignorado por el fallo de 19 de febrero de 1993, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declaró inconstitucional la parte del artículo 373 del Código, referente a la cuota sindical por mayoría.

Pueden precisarse los siguientes cambios en el Capítulo III, del Título III, respecto de la Constitución de 1946:

1. Eliminación del derecho de paro.
2. Aumento a catorce años de la edad mínima para el trabajo doméstico.
3. Posibilidad programática de la remuneración del descanso semanal.
4. Posibilidad programática de la obligatoriedad de la participación en las utilidades.
5. Aumento del fuero de maternidad a un año después de la reincorporación de la trabajadora.

¹² En realidad la Ley 8 de 1981 atemperó, desde la perspectiva de los trabajadores, los efectos de la Ley 95 de 1976. Esta última había tenido normas transitorias y normas permanentes. En todo caso, la Ley 8 de 1981 marca, también, una dinámica flexibili-

6. Estabilidad en el empleo.
7. Enseñanza profesional gratuita.
8. Educación sindical, a cargo del Estado y de las organizaciones sindicales panameñas.
9. Principio protector.
10. Consideración de las normas constitucionales como mínimos a favor de los trabajadores, de modo que el legislador ordinario pueda mejorarlos.

VI. Las Reformas y Adiciones al Código de Trabajo

El Código de Trabajo vigente ha sufrido modificaciones puntuales y cuatro grandes reformas, mediante las Leyes 95 de 1976, 8 de 1981, 1 de 1986 y 44 de 1995.¹² Las cuatro reformas han estado inspiradas en propósitos flexibilizadores, que, en su momento provocaron grandes controversias.

A. Reformas puntuales al Código de Trabajo

Entre las reformas puntuales al Código de Trabajo, podemos mencionar, además de las cuatro leyes antes mencionadas, las siguientes:

1. Decreto de Gabinete 76, de 18 de abril de 1972, que modifica el artículo 161, sobre descuentos de los salarios de los trabajadores.
2. Ley 10 de 4 de junio de 1981, que adiciona el 10 y el 28 de noviembre como días de fiesta nacional.
3. Ley 13 de 11 de octubre de 1990, sobre prórroga de las convenciones colectivas, no obligatoriedad de negociar y arbitraje obligatorio.
4. Ley 27 de 24 de diciembre de 1990, sobre reglamento interno de trabajo; aprobación de reglamentos de evaluación para medir la falta notoria de rendimiento, como causa justa de despido; y sobre sustitución de empleador.
5. Ley 2 de 13 de enero de 1993, que dispone la reanudación de la negociación de convenciones colectivas; eliminación de supuestos de arbitraje obligatorio; agencias privadas de colocación; cuota sindical por convención colectiva; procedimiento de conciliación obligatoria previo a la huelga.
6. Decreto Ley 8 de 7 de enero de 1997, sobre los días puentes.
7. Ley 45 de 2 de julio de 1998, sobre arbitraje obligatorio, en caso de grave deterioro de las condiciones socioeconómicas del país o de una región, reforma al artículo 452 del Código declara inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

8. Ley 55 de 7 de noviembre de 2001, que adiciona el 5 de noviembre como día de fiesta nacional, a partir del 1º de noviembre de 2004.
9. Ley 65 de 9 de diciembre de 2001, sobre los días puentes.
10. Ley 12 de 6 de febrero de 2002, sobre contratación de jóvenes para el primer empleo.

B. Las cuatro grandes reformas al Código de Trabajo

1. La Ley 95 de 31 de diciembre de 1971

La Ley 95 de 31 de diciembre de 1976, se aprueba en medio de una crítica situación económica y de las negociaciones relativas al Canal de Panamá.

Esta ley introdujo reformas regresivas al Código de Trabajo, que afectaron precisamente parte de las principales áreas que caracterizaron la diferenciación del mismo respecto de la legislación anterior. Contenía normas provisionales y normas permanentes. En este sentido, con una fórmula ambigua e imprecisa, eliminó el régimen de estabilidad en el empleo, al trasladar al empleador la opción entre reintegro e indemnización; introdujo el silencio administrativo positivo, a favor del empleador, en las autorizaciones de despido por causas económicas; limitó la obligatoriedad de celebrar la convención colectiva de trabajo, al establecer que la empresa no estaba obligada a negociar, si se afectaba su rentabilidad económica, si se trataba de empresas con menos de dos años o, también dentro de un período de dos años, si eran empresas de mayor antigüedad, pero a la fecha de vigencia de la ley no había celebrado convención colectiva; restringió el contenido obligatorio de esta última e introdujo cláusulas no negociables (en interés del empleador); introdujo la revisión de la convención colectiva por graves perturbaciones económicas; limitó los supuestos de legalidad de la huelga; estableció la posibilidad de rechazo de los pliegos de peticiones dirigidos a la modificación de una convención colectiva vigente; estableció el arbitraje obligatoriamente impuesto por el Estado, a plena discreción de la autoridad administrativa de trabajo, en los casos de servicios públicos y cuando existieran graves crisis económicas nacionales o regionales; amplió las posibilidades de arbitraje (incluido el obligatorio) de los conflictos económicos a los de carácter jurídico; redujo el plazo de prescripción de las horas extraordinarias a cinco años para los trabajadores en general y a tres meses para los de confianza, en ambos casos, contados desde que se causó el derecho.

Un aspecto importante de esta ley fue que durante un plazo de dos años prácticamente prohibió la celebración de convenciones colectivas, al tiempo que prorrogaba por dos años más la vigencia de las convenciones colectivas ya vencidas, así como aquellas que vencieran en los años 1977 y 1978.

2. La Ley 8 de 1981

La Ley 8 de 1981, también de tendencia flexibilizadora, intentó atemperar los efectos de la Ley 95 de 1976.

En su momento, la Ley 95 de 1976, fue explicada a los trabajadores como una ley cuyos efectos se limitarían en el tiempo, aunque formalmente su duración era indefinida. En 1980, el Gobierno Nacional propició un entendimiento entre los sectores sindicales y empresariales, que condujo a la Ley 22 de 1980, que suspendió temporalmente la opción entre reintegro e indemnización, que la Ley 95 de 1976, había otorgado al empleador. Creó esta ley una Comisión Tripartita para discutir los temas envueltos en la reforma laboral de 1976, con la intención de que los acuerdos se plasmasen posteriormente en una ley.

Al no lograrse un acuerdo en el seno de la Comisión Tripartita y vencido el plazo de suspensión, se aprueba la Ley 3 de 25 de febrero de 1981, que suspende los efectos de la Ley 95 de 1976.

Posteriormente, el Órgano Ejecutivo consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores un anteproyecto de ley sobre la materia, que se concreta en la Ley 8 de 30 de abril, que refleja, a falta de consenso, la posición del Gobierno Nacional.

La Ley 8 de 1981, sustituye a la nefasta Ley 95 de 1976, atemperando su contenido, pero dentro de un contexto flexibilizador.

Dentro de su contenido puede destacarse lo siguiente:

- a. Reforma el artículo 212 del Código de Trabajo, con la incorporación, dentro de las excepciones, a la prohibición de despedir sin justa causa a los trabajadores de la pequeña empresa y a los de las empresas cuya actividad principal fuese la transformación de materia prima para su exportación. Igualmente, se permite al empleador pagar en dinero el importe del preaviso.
- b. Mantiene el silencio administrativo positivo, a favor del empleador, en el trámite de las autorizaciones de despido por causas económicas.
- c. Devuelve en principio al trabajador la opción entre reintegro e indemnización, pero, además de las excepciones originales del Código, le permite al empleador optar por la indemnización hasta un número de trabajadores que en cada año no supere el 10% de los trabajadores contratados por tiempo indefinido.
- d. Reduce de tres meses a sesenta días hábiles el plazo de prescripción para reclamar reintegro o indemnización con salarios caídos.
- e. Reduce el contenido obligatorio de la convención colectiva, en comparación con el exigido originalmente por el Código.
- f. Mantiene el arbitraje obligatorio para el caso de huelga en los servicios públicos, pero lo elimina en caso de grave perturbación económica nacional o regional.
- g. Restableció la redacción original del Código, en lo referente a la legalidad de la

- huelga.
- h. Restableció, en su sentido original, la obligatoriedad de celebrar la convención colectiva.
 - i. Elimina las referencias a la rentabilidad de las empresas, para los efectos de la obligatoriedad de celebrar la convención colectiva y de la legalidad de la huelga.
 - j. Restableció la inapelabilidad de las sentencias de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
 - k. Mantuvo las restricciones al concepto de salario, introducidas por la Ley 95 de 1976.
 - l. Mantuvo la no obligatoriedad de negociar la convención colectiva para las empresas de menos de dos años, pero introdujo como excepción, a las empresas de la construcción.
 - m. Mantuvo el rechazo de los pliegos cuando se pretenda modificar la convención colectiva.
 - n. Eliminó la posibilidad de revisión de la convención colectiva de trabajo.
 - o. Mantuvo la reducción de los plazos de prescripción en materia de horas extraordinarias y de reintegro o indemnización con salarios caídos.

3. La Ley 1 de 17 de marzo de 1986

La Ley 1 de 1986, fue el producto de demandas de las instituciones financieras de crédito y representa una clara orientación desreguladora. Su adopción dio lugar a una huelga general y a confrontaciones entre trabajadores y la Fuerza Pública, con un saldo de un trabajador muerto y numerosos heridos.

Abordó diferentes áreas en sus profundas reformas, entre las que pueden mencionarse:

- a. Establece un concepto general de pequeña empresa, sobre la base del número de trabajadores. Igualmente adopta un régimen especial para los trabajadores de estas empresas, en materia de recargo único por horas extraordinarias; aseguramiento de bienes en lugar del secuestro de los mismos o de la administración; y obligatoriedad de las horas extraordinarias.
- b. Régimen especial adicional para los trabajadores del campo, en cuanto a recargo único de 25% por las horas extraordinarias; recargo de 50%, sin día compensatorio, por el trabajo en día de fiesta o duelo nacional; inaplicabilidad del concepto de trabajo por tiempo indefinido, al trabajo en dos o más temporadas; y obligatoriedad del trabajo extraordinario.
- c. Restricción sensible del concepto de salario.
- d. Eliminación del requisito de edad para el reconocimiento de la prima de antigüe-

dad.

- e. Exclusión de la protección laboral de los trabajadores a domicilio.
- f. Recurso de apelación respecto de las sentencias de las Juntas de Conciliación y Decisión con una cuantía mayor de B/. 2,000.00 ó cuando el monto de las prestaciones e indemnizaciones que se deban pagar en sustitución del reintegro, incluidos los salarios caídos, exceda de dicha suma. Además, limitó los salarios caídos a la primera instancia.
- g. Extensión de dos semanas a tres meses de la duración del período probatorio y eliminación de la expresión especial, para la habilidad o destreza requerida para la validez de la cláusula.

4. Ley 44 de 12 de agosto de 1995

La adopción de esta ley derivó, una vez más, de las presiones de las instituciones financieras de crédito y de la orientación neoliberal del Gobierno de ese entonces.

Dentro de sus antecedentes, está un ejercicio de concertación realizado entre parte del sector sindical y del sector empresarial, primero, dentro de la Fundación del Trabajo y luego, con la convocatoria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la mediación de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María la Antigua.

En este ejercicio, se lograron importantes avances en la identificación de áreas que ambos sectores aceptaron como reformables. El diálogo se continuó, bajo los auspicios de Naciones Unidas y con la mediación de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María la Antigua, en un intento de concertación en el cual estuvo presente el Gobierno Nacional. Quedaron áreas respecto de las cuales no hubo consenso. En todo caso, en este ejercicio no participó todo el sector sindical. Parte del mismo se mantuvo al margen y se opuso a cualquier intento de reforma, como fue el caso de CONUSI y SUNTRACS.

Luego de logrados avances importantes en la concertación, la discusión legislativa se orientó de manera tal que el proyecto discutido y posteriormente aprobado, rebasó el marco de las áreas y aspectos concretos concertados.

En gran medida, según muchas opiniones la concertación se frustró (aunque produjo resultados parciales), por las siguientes razones:

- a. El Gobierno Nacional anticipó las áreas respecto de las cuales, con o sin consenso, se iba a hacer la reforma, con indicación de su orientación específica. Esto colocó a los sectores en una situación en la que podían calcular qué les era más beneficioso: la concertación o la decisión gubernamental.

- b. La posición del Gobierno Nacional en el debate legislativo (con una mayoría controlada por el Gobierno) fue la de aceptar en unos casos lo consensuado y en otros no.
- c. Ambas partes se lanzaron acusaciones recíprocas de que la otra, mientras se dialogaba, intentaba obtener ventajas con el Órgano Ejecutivo.
- d. Algunos miembros de la Fundación del Trabajo han exteriorizado que, en el fondo, la Fundación fue utilizada por el Gobierno Nacional.

Al final, el Gobierno Nacional desarrolló su propia agenda de reforma, dentro de la cual aprovechó parte de los consensos logrados; pero en la parte restante impuso su propia visión. Se desaprovechó así, una oportunidad histórica de lograr una reforma laboral con el consenso de parte del sector sindical y parte del sector empresarial. Al mismo tiempo, se afectaron las posibilidades del diálogo y la concertación sociales.

La imposición de la reforma laboral dio lugar a múltiples enfrentamientos entre grupos de trabajadores y la Fuerza Pública y significó un deterioro importante de las relaciones entre el Gobierno Nacional y el sector organizado de los trabajadores.

La Ley 44 de 1995, es la reforma más profunda que ha sufrido la legislación laboral panameña, tanto en la cantidad de áreas modificadas como en la misma intensidad de la reforma.

En nuestra opinión, no es cierto, conforme a lo antes expresado, que toda la reforma de 1995 sea producto del consenso, pues sólo lo es en parte. Tampoco es cierto que las reformas no hayan disminuido la protección de los trabajadores, ni, por el contrario, que toda la reforma afecte a los trabajadores.

En este sentido, hay tres grupos de normas en la reforma, que analizamos por separado.

a. Reformas que disminuyen la protección

Entre estas reformas incluimos lo relativo a una disminución misma de la protección, como supuestos conceptuales debilitados. Son las siguientes:

- En el artículo 1 del Código se elimina la expresión especial que acompañaba a la “protección estatal”, expresión que sin embargo está en la Constitución Nacional, por lo que supone una concesión sin sentido a los contrarios del principio protector. Se añade, a cambio, la referencia a la justicia social, tomada de la Constitución. Se adicionan referencias que no tienen que ver con el principio protector, pero que son consustanciales al sistema capitalista. Se trata de las alusiones a procurar al capital una compensación equitativa por su inversión; a un clima armonioso de relaciones laborales; y al permanente crecimiento de la productividad. Estos cambios, aunque debilitan la enunciación del principio pro-

lector, no eliminan el mismo de nuestra legislación.

- Se disminuye a tres meses el plazo de prescripción para reclamar la imputabilidad de la huelga.
- Se introduce en el artículo 39 la posibilidad de fraccionar el descanso dentro de la jornada nocturna o la mixta.
- Se adicionan excepciones a la posibilidad de contratación por tiempo definido y la de sucesión de contratos.
- Se permite una prórroga en los contratos por obra determinada.
- Se amplían las prohibiciones a los trabajadores.
- Reducción sensible del concepto de salario.
- Posibilidad de disminuir temporalmente el salario, acompañado de la reducción equivalente de la jornada.
- Introducción de la movilidad funcional.
- Se termina por eliminar la estabilidad; se reduce en parte la indemnización por despido; se reducen y eliminan en algunos casos los recargos por la indemnización por despido; se limitan sensiblemente los salarios caídos.
- Se amplían las causas económicas de despido.
- Se excluye de la protección laboral a la mayor parte de los corredores de seguros y a grupos de vendedores y cobradoras, en un caso evidente, injustificado e inconstitucional de “desregulación salvaje”.
- Se reduce aun más el contenido obligatorio de la convención colectiva.
- Se limitan las posibilidades de secuestro judicial.

b. Reformas que mejoran la situación de los trabajadores

- Inclusión expresa del salario en especie en la remuneración de las vacaciones.
- Restricciones a la posibilidad de acumulación de las vacaciones.
- Extensión a los períodos de incapacidad y de licencia de maternidad, de la prohibición de despedir, adoptar o iniciar medidas en contra de los trabajadores.
- Obligación de celebrar el contrato de trabajo en tres ejemplares, uno de los cuales debe remitirse al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- Introducción y reiteración de algunas restricciones a la contratación temporal.
- Se restablece la expresión especial para la habilidad o destreza requerida para la cláusula de período probatorio y se prohíbe dicha cláusula, si ya el trabajador desempeñó con anterioridad las mismas tareas en la empresa.
- Se añade expresamente la inembargabilidad de la remuneración de las vacaciones.

- Se elimina el requisito de un mínimo de diez años de servicios para el pago de la prima de antigüedad y se dispone la consideración de las fracciones inferiores a un año para el cálculo de la antigüedad.
- Se permite a los sindicatos realizar actividades lucrativas.
- Se reduce a cuarenta el número de trabajadores necesario para formar un sindicato, cantidad que todavía es exagerada y contraria a los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Se eliminan las injerencias legislativas en cuanto al número de miembros y posibilidades de reelección de la Junta Directiva.
- Se amplía el fuero de negociación a la negociación por vía directa de la convención colectiva.
- Se introduce el fuero de arbitraje.

c. Normas neutras

En este punto, incluimos la mención de aquellas normas a las cuales, a nuestro juicio, no puede atribuirse un sentido de favor hacia los trabajadores o hacia los empleadores.

- Reconocimiento de las agencias privadas de colocación.
- Incorporación de normas sobre acoso sexual en las prohibiciones a las partes y en las justas causas de renuncia y de despido.
- Normas adicionales sobre el tema de las drogas y el alcoholismo.
- Modificación de la regulación del tema de las invenciones.
- Modificaciones al Comité de Empresa.
- Normas sobre realización de la audiencia.
- Reformas al trámite del proceso de reintegro, aunque personalmente no estamos de acuerdo con el traslado del trámite, en caso de fuero sindical, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

C. Legislación complementaria

Además, se ha dado legislación complementaria, entre la que mencionamos, en primer lugar, la Ley 7 de 1975 que creó, dentro de la jurisdicción especial de trabajo, las Juntas de Conciliación y Decisión, tribunales mixtos con participación de representantes de los tres sectores (gobierno, trabajadores y empleadores); y la Ley 53 de 1975, que, entre otras cosas, atribuyó facultades jurisdiccionales al Ministerio de Trabajo y permitió la posibilidad de medidas cautelares a solicitud del Ministerio, en casos específicos y sin caución.

Vale la pena mencionar, entre la legislación complementaria:

1. Ley 74 de 20 de septiembre de 1973, por la cual se crea el Instituto Panameño de Estudios Laborales.
2. Ley 97 de 4 de octubre de 1973, por la cual se establece el descuento obligatorio para el pago de la vivienda.
3. Ley 10 de 8 de enero de 1974, por medio de la cual se dictan normas para proteger a los artistas y trabajadores de la música nacional.
4. Ley 101 de 1974, sobre primas de producción en la construcción.
5. Ley 8 de 1975, por la cual se regula el régimen laboral de los servidores públicos al servicio del IRHE e INTEL.
6. Ley 72 de 15 de diciembre de 1975, relativa al trabajo en la construcción.
7. Ley 34 de 26 de septiembre de 1979, sobre el trabajo portuario en los puertos de Balboa y Cristóbal.
8. Ley 38 de 27 de septiembre de 1979, que otorga el derecho de constituir una organización sindical a los trabajadores del Ferrocarril de Panamá.
9. Leyes sobre aumentos generales de salario (33 de 1974, 10 de 1979 y 13 de 1981).
10. Ley 39 de 27 de septiembre de 1979, que otorga el derecho de constituir organizaciones sindicales a los servidores públicos portuarios y a los trabajadores portuarios de las empresas privadas concesionarias y usuarias del Puerto de Balboa.
11. Ley 40 de 27 de septiembre de 1979, que otorga el derecho de constituir organizaciones sindicales a los servidores públicos portuarios y a los trabajadores portuarios de las empresas privadas concesionarias y usuarias del Puerto de Cristóbal.
12. Ley 5 de 2 de marzo de 1982, relativa al trabajo en la construcción en obras especializadas o de interés nacional.
13. Ley 13 de 30 de abril de 1982, sobre el trabajo en la construcción.
14. Ley 16 de 4 de junio de 1982, por medio de la cual se toman medidas sobre salarios en las empresas constructoras.
15. Ley 25 de 1992, reformada por el Decreto Ley 3 de 1997, sobre empresas en las Zonas procesadoras para la exportación.
16. Decreto Ley 4 de 1997, sobre formación profesional dual.

17. Decreto Ley 8 de 1998, sobre trabajo en el mar y en las vías navegables.
18. Ley 59 de 5 de diciembre de 2001, que reorganiza la jurisdicción especial de trabajo.

VII. Evolución de la Jurisdicción de Trabajo

Por separado, hacemos a continuación un examen de la evolución de la jurisdicción de trabajo en el período republicano.

En Panamá, la jurisdicción especial de trabajo fue creada por la Constitución de 1946 (artículo 75) y llevada a la realidad por el Código de Trabajo, aprobado en 1947, que entró a regir el 1° de marzo de 1948.

Con anterioridad, las controversias laborales eran del conocimiento de los tribunales comunes en algunos casos y en los restantes de las autoridades administrativas.

A título de reseña, podemos mencionar algunos antecedentes previos a la aparición de la jurisdicción especial de trabajo.

A. A partir de la Constitución de 1904

Con la Ley 16 de 1923, se crea la Oficina de Trabajo, como dependencia de la Secretaría de Fomento y Obras Públicas, Oficina que constituyó nuestra primera inspección de trabajo y que, entre otras cosas, quedó facultada para reclamar a favor del trabajador o de sus familiares en caso de accidentes de trabajo.

La Ley 3 de 25 de septiembre de 1936, creó la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industria, en la cual la parte administrativa laboral era secundaria.

Con el Decreto 155 de 1940 se reorganiza el Órgano Ejecutivo y la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industria, pasa a ser únicamente la de Comercio y Agricultura. Se crea entonces una Sección de Trabajo y Justicia Social en la Secretaría de Gobierno y Justicia, pero se mantiene la Oficina de Trabajo en la Secretaría de Comercio y Agricultura. A la Sección de Trabajo y Justicia Social se le atribuyen, además de asuntos inquilinarios, la decisión en última instancia de las controversias entre trabajadores y empleadores, después de que hubiese conocido de ellas y las decidiese la Oficina de Trabajo de la Secretaría de Comercio y Agricultura. Vemos así, cómo ambas dependencias llegaron a tener funciones jurisdiccionales. En este mismo orden de funciones, a la Sección de Trabajo y Justicia Social le correspondía decidir definitivamente acerca de las indemnizaciones por accidentes de trabajo. Por

¹³ Sin embargo, está vigente el artículo 44 del Decreto de Gabinete 249 de 16 de julio de 1970 (Ley Orgánica del ahora denominado Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral), conforme al cual la judicatura del trabajo debe mantener estrecha coordinación con

último, se le atribuían funciones en orden a los conflictos colectivos, mencionadas como el “estudio y consideración de las medidas necesarias para evitar huelgas y cierres”.

B. Entre 1941 y 1945

El Decreto Ley 38 de 1941, atribuyó al Órgano Judicial la competencia para decidir las controversias por accidentes de trabajo.

El Decreto 313 de 31 de enero de 1942, reorganizó el Ministerio de Gobierno y Justicia, en atención a que con la Ley 84 de 1941, se había dividido la Administración en seis Ministerios, entre ellos el antes mencionado. La Sección Sexta del Ministerio se denomina igualmente de Trabajo y Justicia Social, con las funciones en materia de trabajo que antes le había atribuido el Decreto 155 de 1940.

Cabe destacar que, a raíz de la efímera vigencia de la Constitución de 1941, de corte intervencionista y que consagró los derechos sociales, se dictó el mencionado Decreto Ley 38 de 1941, que fue una legislación bastante amplia en materia laboral, que al mismo tiempo que recogió la legislación dispersa de las décadas precedentes, incorporó nuevos aspectos de las relaciones laborales. De allí la importancia de las facultades atribuidas a esta Sección de Trabajo y Justicia Social.

En el año 1945, se instala una Asamblea Constituyente, la cual mediante Decreto Legislativo crea el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública. El Decreto 31 de 1945 estableció su organización. Al hacerse la división en varios departamentos, uno de ellos es el de Trabajo, a cargo de un Director General de Trabajo. Se crean en el Departamento las Secciones de Supervigilancia y Arbitraje, Inspección y Estadística y una Oficina de Colocaciones o Bolsa de Trabajo. Se asumen por este Departamento las funciones de la anterior Sección Obrera de la Oficina General del Trabajo del Ministerio de Agricultura y Comercio; e, igualmente, se integra al mismo la Sección de Trabajo y Justicia Social del Ministerio de Gobierno y Justicia.

C. A partir de la Constitución de 1946

Poco después de la aprobación de la Constitución de 1946, con la aprobación del primer Código de Trabajo en noviembre de 1947, cuya vigencia se inició el 1° de marzo de 1948, se estatuye la jurisdicción especial de trabajo, integrada por Juzgados Seccionales de Trabajo, un Tribunal Superior de Trabajo y queda prevista la creación de una Corte Suprema de Trabajo. Esta última sería la competente para el denominado “recurso administrativo laboral” (en el fondo un recurso de casación laboral), el cual “provisionalmente” se atribuyó al conocimiento del Tribunal de lo Con-

¹⁴ La jurisprudencia que comentamos en este período ha sido tomada en su mayor parte de: **Código de Trabajo de la República de Panamá y leyes que lo reforman**. Panamá: Editorial Jurídica Panameña, S.A., 1964 (obra anotada, concordada y publicada por Jorge Fábrega P.).

¹⁵ En cierto sentido, la Corte Suprema de Justicia no siguió el mismo criterio cuando la Ley 1 de 1986, excluyó de la protección la-

tencioso Administrativo, posterior Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Bajo la vigencia de este primer Código de Trabajo, desaparecieron las funciones jurisdiccionales laborales de la Administración.

D. A partir de 1972

La jurisdicción especial se reitera en la Constitución vigente, cuyo artículo 73 dispone que todas “las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo, quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo, que se ejercerá de conformidad con lo dispuesto por la ley”.

El actual Código de Trabajo, que rige desde el 2 de abril de 1972, mantuvo del mismo modo el carácter especializado de la jurisdicción de trabajo.

Con la Ley 7 de 25 de febrero de 1975, se crearon las Juntas de Conciliación y Decisión, mientras que con la Ley 53 de 28 de agosto de 1975, se atribuyeron funciones jurisdiccionales a la Dirección General de Trabajo y a las Direcciones Regionales de Trabajo.

Mediante Ley 19 de 9 de julio de 1991, que modificó el Código Judicial, se incluyó dentro de la administración de justicia a los Juzgados Seccionales de Trabajo y a los Tribunales Superiores de Trabajo.

Anteriormente, mediante fallo de 5 de abril de 1990, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales las normas que regulaban el nombramiento de los jueces y magistrados del trabajo, incluidas las que instituían una participación tripartita en la selección. En este fallo, se extendió a la judicatura de trabajo el sistema de nombramientos del Órgano Judicial y, luego del mismo, la Corte ha procedido a tomar su dirección y administración.¹³ Puede afirmarse, entonces, que en la actualidad la justicia de trabajo es parte del Órgano Judicial, si bien como tribunales especializados.

Con la Ley 59 de 5 de diciembre de 2001, que derogó la Ley 67 de 1947, se incorporó la organización de la jurisdicción de trabajo al Órgano Judicial, opción con la que no estamos de acuerdo, pues nos parecía más adecuado incorporarla al Código de Trabajo o hacer una ley laboral especial. Esta ley derogó la norma referente a la Corte de Casación Laboral y, en su lugar, creó la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, sin fecha fija de instalación y que no ha entrado en funciones hasta la fecha.

En todo caso, no hay duda de que en Panamá la justicia del trabajo tiene carácter especial y los tribunales ordinarios carecen de competencia para conocer de las controversias laborales. Sin embargo, en violación de la Constitución, como veremos, se ha mantenido un sistema de provisionalidad respecto de la competencia para el recurso de casación laboral, que impide que la especialidad apuntada resulte completa.

VIII. Examen Crítico de los Aportes Jurisprudenciales en la Evolución del Derecho Laboral Panameño

En esta parte de nuestro trabajo, haremos un examen somero de diferentes precedentes jurisprudenciales, que ha representado puntos de referencia importantes en la evolución del derecho laboral panameño. Intentamos resaltar así los aportes de la jurisprudencia a esa evolución, aunque en algunos casos dejaremos constancia de nuestra posición crítica.

En este análisis, examinaremos tanto precedentes en materia constitucional, como en materia de legislación ordinaria. Respecto de esta última, incluiremos precedentes o tendencias jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia, del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de los Tribunales Superiores de Trabajo.

Para estos efectos, separaremos el estudio conforme a los períodos de vigencia de ambos Códigos.

A. Período de vigencia del primer Código de Trabajo¹⁴

Este período coincide en gran parte con el período de vigencia de la Constitución de 1946. Parte de la jurisprudencia de dicho período, fue incorporada al contenido del Código de Trabajo de 1972.

1. Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 12 de septiembre de 1960

Doctrina: La ley no puede excluir a quienes son trabajadores de la aplicación de la legislación laboral.

Mediante este fallo la Corte Suprema de Justicia consideró inconstitucional la exclusión de la cobertura del Código de Trabajo, dispuesta por el ordinal 1° del artículo 2, del Código de Trabajo, de los trabajadores que laborasen en explotaciones agrícolas que no ocupasen permanentemente más de cinco trabajadores y las ganaderas que, en igual forma, no ocupasen más de tres trabajadores.

La Corte consideró, atinadamente, que todos los obreros tenían garantizada constitucionalmente la protección en cuanto al derecho de sindicalización, vacaciones remunerada, indemnización por despido injusto, etc., de modo que la norma en cuestión resultaba visiblemente en contradicción con el Capítulo III, del Título III, de la Constitución de 1946.

Compartimos plenamente el criterio que sirvió de base a la Corte, conforme a lo cual no podría excluirse de la aplicación de la legislación laboral a quienes ostentasen la condición de trabajadores. Por ello, este fallo constituye una doctrina constitucional

de enorme valor.¹⁵

2. Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 15 de diciembre de 1949

Doctrina: La ley no puede excluir a quienes son trabajadores de la aplicación parcial de la legislación laboral.

La Corte había aplicado previamente un criterio similar al arriba expuesto, cuando declaró contrario a la Constitución de 1946, en fallo de 15 de diciembre de 1949, el párrafo segundo del artículo 39 del Código de Trabajo, que excluía de la aplicación del Código, salvo lo referente a preaviso, vacaciones y riesgos profesionales, a los directores, gerentes y funcionarios de las empresas “que por la representación de éstas que ostente, por su elevada capacidad técnica, por la cuantía de sus emolumentos o por la índole de su labor, pueden ser considerados independientes en su trabajo”.

La Corte fundamentó su decisión en el artículo 21 de la Constitución de 1946, que establecía el principio de igualdad ante la ley y la inexistencia de fueros o privilegios personales.

Cabe observar que en los últimos años la Corte ha restringido la invocación del artículo equivalente de la actual Constitución.

3. Sentencia 16 de agosto de 1948, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: La irrenunciabilidad comprende no sólo lo que se expresa en un contrato de trabajo, sino en cualquier otro pacto.

En esta sentencia la Corte declaró inexecutable (inconstitucional) el artículo 5 del Código de Trabajo, porque, para efectos de la irrenunciabilidad, sólo hacía referencia a lo pactado en un contrato de trabajo, mientras que el artículo 70 de la Constitución de 1946 incluía igualmente a “otro pacto cualquiera”.

4. Sentencia de 24 de febrero de 1949, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Doctrina: La naturaleza de un contrato no depende de la denominación que le den las partes. El contrato de trabajo entre los conductores de autobuses y la empresa que tiene la concesión pública, no es un “contrato de alquiler”, sino un contrato de trabajo.

En diferentes fallos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tuvo la oportunidad de precisar la doctrina arriba expuesta, en una clara aplicación, hace más de medio siglo, del principio de primacía de la realidad. En este sentido, fueron varios los fa-

llos del Tribunal en los cuales calificó como relación laboral la relación existente entre conductores de autobuses y los propietarios de los mismos.

Posteriormente, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, sostuvo un criterio diferente. Así, por ejemplo, en sentencia de 16 de enero de 1969.

En atención a la doctrina que luego predominó en materia de conductores de autobuses, el Código de Trabajo de 1972, en el contrato especial de auto transporte, expresamente determinó que en la situación apuntada existe relación de trabajo. Al respecto véase el artículo 245 del Código.

5. Sentencia de 22 de octubre de 1956, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Doctrina: La continua celebración de contratos, escalonados, prorrogables por iguales períodos una vez vencidos los anteriores, revela la existencia real de un contrato por tiempo indefinido.

Esta doctrina, asentada (sin expresarlo) en los principios de continuidad y de primacía de la realidad, fue un aporte extraordinario a la doctrina jurisprudencial, recogida mucho después por el artículo 77 del Código de Trabajo de 1972.

6. Sentencia de 7 de febrero de 1949, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Doctrina: En materia laboral no es posible la tácita reconducción.

Al igual que la anterior, esta doctrina constituyó un valioso aporte en la construcción de las bases de una concepción de la duración de la relación de trabajo, dirigida a darle preferencia a la contratación por tiempo indefinido.

Es notable que ya en 1949, la jurisprudencia haya sostenido que si vencido el plazo de duración del contrato, el trabajador, continuaba prestando servicios, en lugar de la tácita reconducción, se produce la transformación de la contratación por tiempo indefinido. Es lo que más de medio siglo después, establece el artículo 77 del Código de Trabajo de 1972.

7. Sentencia de 25 de enero de 1954, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Las presunciones a favor del trabajador no constituyen fueros o privilegios.

La Corte consideró que la presunción a favor del trabajador, generada por la inexistencia del contrato escrito, que establecía el artículo 19 del primer Código de Trabajo, no implicaba un privilegio a favor de los trabajadores. En ese sentido, la Corte expresó que esa presunción le permite al trabajador presentarse en un plano de igual-

dad en el proceso.

Es claro el entendimiento que tuvo la Corte del principio protector y de la figura del contratante jurídicamente protegido.

8. Sentencia de 23 de febrero de 1954,
del Tribunal Superior de Trabajo

Doctrina: La causa de terminación debe invocarse al momento de declarar disuelto el vínculo laboral.

Esta es una de las más valiosas doctrinas sentadas por el Tribunal Superior de Trabajo, como una vía de asegurar el derecho de defensa del trabajador. La jurisprudencia del Tribunal Superior de Trabajo, en ocasiones señaló la contestación de la demanda como el momento tope para invocar la justa causa de despido, pero también hubo pronunciamientos, como el que comentamos, dirigidos a exigir la invocación en el momento del despido.

El artículo 215 del Código de Trabajo, al mismo tiempo que exige la notificación escrita del despido, impone que en dicha notificación se hagan constar los hechos en que el mismo se fundamenta.

9. Sentencias de 20 de septiembre de 1962 y de 5 de enero de 1966,
de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera

Doctrina: El empleador no tiene obligación de notificar el despido de la trabajadora embarazada a las autoridades administrativas de trabajo, si no fue notificado del embarazo o ignoraba esa circunstancia.

En estos fallos, al igual que otros, la Corte sostuvo una doctrina que debilitó mucho la protección del fuero de maternidad, por cuanto para invalidar el despido exigía que el empleador conociese el hecho del embarazo. De esta manera, se trasladaba la carga de la prueba a la trabajadora, lo cual, en los frecuentes casos de mala fe, resultaba muy difícil. Expresamente la Corte sostuvo que desde el momento en que el empleador conocía el hecho del embarazo, se producía la exigencia de autorización administrativa para proceder con el despido.

La mala experiencia derivada de la anterior jurisprudencia, condujo a que en el Código de Trabajo de 1972, la protección del fuero sea de manera objetiva, esto es, con independencia de si el empleador conoce o no el hecho del embarazo.

10. Sentencia de 22 de abril de 1952, del
Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Las horas extraordinarias deben remunerarse siempre con recargo y no se puede renunciar ni a su remuneración ni a su recargo.

En este fallo la Corte declaró inconstitucional el ordinal 3° del párrafo del artículo 154, del Código de Trabajo anterior, conforme al cual no se remuneraban las horas extraordinarias cuando así lo acordasen conjuntamente trabajadores y empleadores, siempre que se respetasen los límites máximos establecidos en el artículo 152.

La Corte consideró que la norma contrastaba con el artículo 69 de la Constitución de 1946, sobre jornada máxima y remuneración de las horas extraordinarias, así como con el artículo 70 de dicha Constitución, sobre irrenunciabilidad de derechos de los trabajadores.

11. Sentencia de 7 de febrero de 1950, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: La ley no puede excluir a grupo de trabajadores de la aplicación de las limitaciones constitucionales a la jornada de trabajo.

La Corte declaró contrario a la Constitución de 1946 el artículo 157 del primer Código de Trabajo, que excluía de la limitación de la jornada a una serie de trabajadores, para los cuales señalaba una jornada máxima de doce horas, en contraste, afirmó la Corte, con los límites establecidos por el artículo 69 de la Constitución.

Los trabajadores excluidos eran los gerentes, administradores, apoderados y los que laboraban sin fiscalización superior inmediata; los trabajadores en puestos de vigilancia o de confianza; los remunerados a comisión y empleados similares, que laboraban fuera del establecimiento; los que desempeñaban funciones discontinuas o que requerían de su sola presencia: los ocupados en labores agrícolas, ganaderas y similares.

12. Sentencia de 26 de junio de 1961, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Las vacaciones son un derecho adquirido, que no se puede perder por razón de la causa de terminación y que se genera proporcionalmente, sin que sea necesario laborar completo el período de once meses de servicios.

La Corte declaró inconstitucional la frase “por justa causa” del ordinal 5, artículo 170, del primer Código de Trabajo, conforme a la cual las vacaciones proporcionales sólo se reconocían si el trabajador abandonaba el trabajo por justa causa.

Igualmente, declaró inconstitucional la frase del mismo ordinal “siempre que no fueren menos de seis”.

La Corte consideró que tales restricciones iban en contra del artículo 69 de la Constitución, que reconocía el derecho a vacaciones remuneradas.

13. Sentencia de 23 de abril de 1963, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: La parte mínima de todo salario, de trabajadores públicos o privados, es inembargable. El embargo sólo puede aplicarse al excedente del salario mínimo.

En esta luminosa sentencia, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el ordinal 1° del artículo 1203 del antiguo Código Judicial, que permitía el embargo del salario del trabajador hasta en un 15% de su totalidad.

La Corte estimó esa disposición como contraria a los artículos 64 y 65 de la Constitución de 1946, sobre salario mínimo y su inembargabilidad.

Al mismo tiempo, la Corte sentó un criterio para las declaratorias de inconstitucionalidad, que no siempre ha seguido en otras oportunidades, como por ejemplo en fallo de 16 de noviembre de 1973, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 113 del Código de Trabajo de 1972. Conforme al criterio seguido en el fallo de 23 de abril de 1963, la Corte, para evitar un vacío legal, no declaró la inconstitucionalidad de todo el ordinal mencionado, sino que se limitó que era inconstitucional en cuanto afectase el salario. De esa manera, mantuvo el límite de 15% al embargo sobre el salario, pero evitó su aplicación a la parte mínima de dicho salario.

Como consecuencia de lo anterior, se sentó el criterio de que el mencionado 15% sólo se podía aplicar al excedente del salario mínimo, criterio posteriormente recogido en el Código de Trabajo de 1972 y en el actual Código Judicial.

14. Sentencia de 11 de octubre de 1963, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: No se puede limitar el derecho de hacer peticiones a las autoridades de trabajo, mediante la exigencia de un mínimo de peticionarios.

La Corte declaró inconstitucional la frase “siempre que la suscriban por lo menos diez patronos o trabajadores de la misma actividad industrial, agrícola o ganadera para la cual se pide la notificación”, contenida en el numeral 3 del artículo 197, del primer Código de Trabajo. Esta exigencia se refería a las solicitudes a la Comisión Nacional de Salario Mínimo, para que la misma dictaminase sobre toda solicitud de revisión del salario mínimo, durante la vigencia del decreto correspondiente.

La Corte estimó que lo anterior contrastaba con el artículo 42 de la Constitución de 1946, que consagraba el derecho de petición o queja, reconocido a toda persona por motivos de interés social o particular.

15. Sentencia de 21 de junio de 1962, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo

¹⁶ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. **La libertad sindical**. Cuarta edición revisada. Ginebra, 1996, pp. 111-134.

Doctrina: En caso de riesgo profesional, el plazo de prescripción para los beneficiarios del trabajador, corre a partir de la muerte de este último.

En este fallo, la Sala Tercera estableció claramente que el tiempo de prescripción comienza a correr desde que la respectiva acción comienza a ejercitarse. En tal sentido, para las reclamaciones de los beneficiarios del trabajador fallecido, no podía aplicarse literalmente la regla del artículo 236 del primer Código de Trabajo, conforme a la cual el plazo de prescripción comenzaba a contarse desde el momento en que ocurrió el riesgo profesional, sino que debe contarse a partir de la muerte del trabajador.

16. Sentencia de junio de 1961, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: El fuero sindical no es un fuero o privilegio contrario de la igualdad ante la ley.

La Corte señaló que el fuero sindical que reconocía el artículo 307 del Código de Trabajo protegía no a las personas, sino al propio sindicato. No se trataba, entonces, de un fuero o privilegio personal, contrario al artículo 21 de la Constitución de 1946.

Coincidimos plenamente con el anterior criterio, pues el fuero protege intereses colectivos y no personales, que encuentran fundamento claro en el reconocimiento constitucional de la libertad sindical.

17. Sentencia de 16 de octubre de 1963, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo

Doctrina: La mora del Órgano Ejecutivo en decidir sobre la inscripción del sindicato, no afecta la protección del fuero sindical.

Este precedente es de una enorme trascendencia, porque evita actos maliciosos del Órgano Ejecutivo, en connivencia con determinados empresarios, dirigidos a la ejecución de prácticas antisindicales.

Debemos observar que, lamentablemente, con posterioridad la Corte no siempre siguió el criterio anterior, por ejemplo, a propósito de la formación, durante varios años, de un sindicato en el sector bancario.

18. Sentencia de 24 de agosto de 1965, del Tribunal Superior de Trabajo

¹⁷ FÁBREGA P., Jorge, "El trabajo en la Constitución". En: FÁBREGA P., Jorge (compilador). **Estudios de derecho constitucional panameño**. Panamá: Editora Jurídica Panameña, 1987, pp. 532-533.

Doctrina: No es legal la huelga por solidaridad. La huelga ilegal termina con los contratos de trabajo de los huelguistas.

En este precedente, históricamente trascendental, dictado en el conflicto entre Editorial Tipográfica, S.A. y el Sindicato de Tipógrafos y Artes Gráficas, el Tribunal Superior de Trabajo excluyó la legalidad de las huelgas por solidaridad, con una interpretación estricta del artículo 317 del primer Código de Trabajo.

En el mismo sentido, se había pronunciado la Corte en fallo de 19 de mayo de 1959, de la Sala Tercera.

Debe recordarse que la Constitución de 1941 prohibió las huelgas por solidaridad, en tanto que la de 1946 guardó silencio al respecto. En atención al precedente comentado, el Código de Trabajo de 1972 permite la huelga por solidaridad, pero de manera muy limitada, en los artículos 483 y 484.

[19. Sentencia de 19 de mayo de 1959, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo](#)

Doctrina: La Junta Directiva del Sindicato no puede declarar la huelga.

La Corte, conforme a lo dispuesto en el artículo 289 del primer Código de Trabajo, señaló, apropiadamente, que la Junta Directiva del sindicato carecía de facultad para declarar la huelga, asunto que competía a la Asamblea General del sindicato. La situación es la misma en el Código de Trabajo de 1972 (artículo 362).

[20. Sentencia de 7 de marzo de 1950, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia](#)

Doctrina: La ley puede limitar pero no prohibir la huelga en los servicios públicos.

El primer Código de Trabajo prohibió terminantemente la huelga en los servicios públicos. Por ello, la Corte declaró contrario a la Constitución el artículo 321 de dicho Código, al considerarlo en pugna con el artículo 68 de la Constitución de 1946, que permitía a la ley establecer limitaciones a la huelga en los servicios públicos que ella determinase.

Actualmente, la situación normativa coincide en parte con la doctrina jurisprudencial comentada. En efecto, el artículo 65 de la Constitución de 1972 permite que la ley someta a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine. Por su parte, el Código de Trabajo vigente identifica diversos servicios públicos, para los cuales rigen restricciones especiales. Ambas cosas están contenidas en los artículos 483 a 488 del Código.

No obstante lo anterior, como hemos sostenido en diversos trabajos, el arbitraje obligatorio en los servicios públicos, una vez iniciada la huelga, a absoluta discreción de la autoridad administrativa de trabajo; más que una restricción especial al ejercicio del derecho de huelga, es la negación misma del derecho de huelga a los trabaja-

dores de los servicios públicos. No compartimos, por consiguiente, el reiterado criterio de la Corte en sentido contrario.

Es oportuno recordar que el Comité de Libertad Sindical, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), considera que el arbitraje obligatorio es contrario al ejercicio del derecho de huelga, implícitamente reconocido en los Convenios 87 y 98, ratificados por Panamá, salvo en los casos en que el Comité ha señalado que puede prohibirse o limitarse la huelga, siempre que tales limitaciones o prohibiciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensatorias.

En este sentido, el Comité ha sostenido que la huelga puede limitarse o prohibirse, con el reconocimiento de ciertas garantías compensatorias, en los siguientes casos:

- a. En los servicios esenciales, que son aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas, en toda o parte de la población.
- b. Para los trabajadores de la función pública que actúen como órganos del poder público.
- c. Para los trabajadores de la policía o de las fuerzas armadas.
- d. En caso de guerra o de crisis nacional aguda, por una duración limitada.¹⁶

En todo caso, téngase en cuenta que el artículo 65 de la Constitución vigente se refiere a los servicios públicos y no a los servicios esenciales, que es un concepto más restringido. Igualmente, el mencionado artículo no permite prohibir la huelga, sino someterla a restricciones especiales.

21. [Sentencia de 5 de diciembre de 1963, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia](#)

Doctrina: No es válida la cláusula mediante las cuales los trabajadores o los empleadores renuncien de manera temporal, al ejercicio del derecho de huelga o del derecho de paro, respectivamente.

Con esta sentencia, la Corte declaró inconstitucional la frase del artículo 336 del primer Código de Trabajo, de excepción a la irrenunciabilidad del derecho de huelga y del derecho de paro, frase que establecía “pero será válida la cláusula en virtud de la cual se comprometan a no ejercerlos temporalmente, mientras una de las partes no deje de cumplir los términos del convenio suscrito entre el patrono de que se trate y el sesenta por ciento de sus trabajadores”.

¹⁸ Cfr. MORENO PUJOL, José y MIZRACHI LALO, Rina, **Constitución Política de 1972**. Panamá: Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., 2002, p. 190.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 193-194.

Este tipo de cláusulas, conocidas doctrinalmente como de paz sindical, la entendió la Corte como contraria al principio de inconstitucionalidad, que recogía el artículo 70 de la Constitución de 1946. También consideró la Corte, que el artículo 68 de la mencionada Constitución reconocía el derecho de huelga, sin otras limitaciones que las que podían derivar de las restricciones que estableciera la ley en los servicios públicos.

En atención a este fallo de la Corte, el artículo 483 del Código de Trabajo de 1972 prescribe la irrenunciabilidad del derecho de huelga y la nulidad de cualquier cláusula que implique renuncia o limitación del derecho de huelga. Del mismo modo, para evitar una renuncia anticipada al derecho de huelga, el artículo 452 del Código de Trabajo sólo admite la validez del compromiso para el arbitraje, en los conflictos colectivos, si el mismo se suscribe antes o durante la huelga; es decir, como opción al ejercicio del derecho de huelga o para ponerle fin a la misma.

La actual exclusión del derecho de los trabajadores a pretender la negociación de una convención colectiva dentro de los dos primeros años de funcionamiento de una empresa, representa, sin duda, una restricción considerable del ejercicio del derecho de huelga, que no obstante, al considerar la constitucionalidad de las leyes que la establecieron, la Corte no la declaró inconstitucional. Todo ello a pesar de que la Constitución reconoce tanto la libertad sindical (artículo 64), el de huelga (artículo 65) y de que, como bien señala Jorge Fábrega P., el derecho a la negociación colectiva se encuentra implícitamente tutelado por los artículos 64 y 65 de la Constitución, al ser consustancial a la actividad sindical.¹⁷

22. Sentencia de 1 de abril de 1956, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: La ley no puede limitar los derechos políticos de los jueces, magistrados e inspectores de trabajo, después de haber cesado en sus cargos.

El artículo 354 del primer Código de Trabajo impedía a los jueces, magistrados e inspectores de trabajo, que pudieran ser elegidos para un cargo de elección popular, dentro de los dos años siguientes al cese de sus funciones. La Corte consideró, acertadamente, que esta prohibición era contraria al artículo 21 de la Constitución de 1946, relativo a la igualdad ante la ley.

23. Sentencia de 14 de agosto de 1961, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo

Doctrina: La declaratoria de huelga, en un conflicto de trabajo relativo al incumplimiento de un convenio, no está sujeta a pronunciamiento previo sobre la existencia del incumplimiento.

²¹ *Ibidem*, pp. 199-200.

En esta sentencia la Corte interpretó el artículo 495 del anterior Código de Trabajo, en el sentido de que para la declaratoria de una huelga por violación de un convenio celebrado para poner término a un conflicto colectivo anterior, no era necesario obtener un pronunciamiento judicial sobre el incumplimiento.

El primer Código de Trabajo reconocía la huelga en los conflictos colectivos de derecho (artículo 325), al igual que lo hace el Código de Trabajo de 1972 (artículo 480). La doctrina jurisprudencial comentada fue recogida en el artículo 498 del Código, cuando dispone que al decidir la petición de ilegalidad de la huelga “no se examinará el fondo del conflicto, ni se considerará si las peticiones, reclamaciones, reivindicaciones o protestas de los trabajadores son fundadas”.

24. Sentencia de 13 de octubre de 1950, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Es contrario a los artículos 75 y 76 de la Constitución (de 1946), negar el derecho a ser oída a la persona que tuviese pendiente el pago de costas en los tribunales de trabajo.

La Corte declaró contrario a la Constitución de 1946 el artículo 561 del primer Código de Trabajo, que impedía ser oído en ningún juicio ante la jurisdicción de trabajo, a la persona que tuviere pendiente el pago de costas procesales en algún tribunal de trabajo.

Para esta declaratoria, la Corte invocó los artículos 75 y 76 de la Constitución de 1946, sobre jurisdicción del trabajo y sobre finalidad de la legislación laboral.

25. Sentencia de 16 de agosto de 1948, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Es contraria a la irrenunciabilidad establecida en la Constitución (de 1946), dar validez a arreglos privados que privan de un derecho.

El artículo 643 del Código de Trabajo daba derecho a los trabajadores que hubiesen laborando antes de su vigencia a reclamar la pensión o la indemnización que establecía la Ley 8 de 1931, salvo que no hubiese aceptado con anterioridad arreglo privado.

La Corte declaró inexecutable (inconstitucional) la frase “ni aceptado con anterioridad arreglo privado”, por considerar que implicaba acepta la renuncia de derechos.

B. Período de vigencia del Código de Trabajo de 1972

En este período reseñaremos algunas tendencias de la jurisprudencia, en especial la de carácter constitucional, con énfasis en aquellas que estimamos han sido de gran trascendencia para el derecho del trabajo en nuestro país.

1. Sentencia de 17 de mayo de 1993, del

Pleno de la Corte Suprema de Justicia¹⁸

Doctrina: El artículo 60 de la Constitución Nacional es una norma programática.

En esta sentencia la Corte reitera un criterio que con frecuencia ha utilizado en las acciones de amparo de garantías constitucionales, en el sentido de excluir la cita de determinados artículos del Título III.

Disentimos de parte de esta orientación de la jurisprudencia constitucional, porque restringe el ámbito de la protección constitucional.

2. Sentencia de 23 de agosto de 1995, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia¹⁹

Doctrina: El trabajador extranjero sin permiso de trabajo no tiene derecho a salarios caídos, pero sí a las prestaciones laborales correspondientes al período trabajado.

Con este fallo la Corte, de manera acertada, dilucida la discusión acerca del derecho del trabajador extranjero sin permiso de trabajo, a recibir las prestaciones acumuladas, aunque descarta la Corte su derecho a salarios caídos. La Corte hizo suyos los criterios antes sustentados por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 21 de mayo de 1993.

3. Sentencia de 30 de noviembre de 1995, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: El artículo 66 de la Constitución Nacional permite al legislador fijar excepciones para trabajar con una edad inferior a catorce años.²⁰

La Corte, al interpretar el artículo 66 de la Constitución Nacional, afirmó que la frase “salvo las excepciones que establezca la ley”, permite al legislador fijar, por excepción, una edad mínima inferior a catorce años. No compartimos este criterio, porque estimamos que la potestad que tiene el legislador es para establecer, por excepción, edades superiores a los catorce años. Existe toda una tendencia mundial, encabezada por la Organización Internacional del Trabajo, para aumentar la edad mínima para trabajar y erradicar la explotación del trabajo infantil.

Conforme a esta interpretación jurisprudencial, la ley podría fijar en algunas actividades edades sensiblemente inaceptables, como por ejemplo diez años o aun menos.

4. Sentencia de 29 de marzo de 1996, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia²¹

Doctrina: El artículo 70 de la Constitución Nacional es una norma programática.

En esta sentencia la Corte reitera el criterio de que el artículo 70 de la Constitución es una norma programática, por lo que limita su invocación en las acciones de am-

paro de garantías constitucionales. En el fallo la Corte cita, en el mismo sentido, los fallos de 8 de mayo de 1990, de 12 de septiembre de 1986, de 26 de febrero de 1986 y de 26 de mayo de 1986.

5. Sentencia de 29 de abril de 1994, del
Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Es contraria a la igualdad constitucional la prohibición de tareas específicas a la mujer, que se reservan para los hombres.

La Corte se hizo eco de las tendencias contemporáneas, en el sentido de que ciertas “galanterías legislativas”, que reservaban para los hombres ciertas tareas más pesadas, con el correr de los años se convirtieron en formas de discriminación en contra de la mujer.

Por ello, la Corte declaró inconstitucional el numeral 1° del artículo 104, del Código de Trabajo, que prohibía a la mujer el trabajo en subterráneos, minas de subsuelo, canteras y actividades manuales de construcción civil. Igualmente, declaró inconstitucional la expresión “peligrosas”, del numeral 2 del mismo artículo, que impedía el trabajo de la mujer en actividades con esa connotación.

6. Sentencia de 24 de octubre de 1991, del
Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: La violación del principio de igualdad de salario, da derecho a que el nuevo salario que fije la sentencia, tenga carácter retroactivo, hasta la fecha en que se produjo la violación.

El artículo 145 del Código de Trabajo otorga acción para reclamar un nuevo salario, en los casos de violación del principio de igualdad de salario; en las actividades para las cuales no se haya fijado salario mínimo; y cuando la remuneración sea notoriamente inequitativa en comparación con salario promedio existente en la industria o actividad de que se trate.

Sin embargo, el Código señalaba que en los tres casos el nuevo salario se hacía efectivo a partir de la ejecutoria de la sentencia respectiva.

Con este trascendental fallo, la Corte hizo una declaratoria de inconstitucionalidad parcial, sin abrogatoria de ninguna frase del artículo, metodología con la cual coincidimos, pero que en otros casos no ha utilizado. La sentencia señala que para el caso de la violación del principio de igualdad de salario, la decisión judicial surtirá efectos a partir del momento en que se dan las mismas condiciones de trabajo, o sea, desde el momento en que se produjo la violación. En los otros dos casos, se mantiene el efecto a partir de la ejecutoria de la sentencia.

7. Sentencia de 10 de agosto de 1994, del
Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Es constitucional el numeral 2 del artículo 231 del Código de Trabajo, que señala que los trabajadores domésticos no están sujetos a horario, pero tendrán un descanso absoluto de 9:00 p.m. a 6:00 a.m.

La Corte declaró la constitucionalidad de la norma en cuestión (numeral 2 del artículo 231, del Código de Trabajo), que excluye a los trabajadores domésticos de la limitación de la jornada garantizada por la Constitución y, por el contrario, les impone un horario de disponibilidad de quince horas diarias. El criterio de la Corte es el de que los domésticos, durante ese horario, alternan períodos de descanso y de actividad laboral. Esto es parcialmente cierto y en la práctica es obvio que los períodos de actividad laboral superan con creces a los de descanso.

Con este fallo se perdió la oportunidad de liberar de una pesada carga a los trabajadores domésticos y de igualarlos a los demás trabajadores.

8. Sentencia de 19 de febrero de 1993, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Es inconstitucional la cuota sindical por mayoría, pero se ajusta a la Constitución la cuota sindical por beneficiarse de la convención colectiva.

El Código de Trabajo establecía en su artículo 373 la obligación de los trabajadores que no fueran miembros de ningún sindicato, las cuotas ordinarias del sindicato que agrupase a la mayoría de los trabajadores de la empresa, negocio o establecimiento. En su artículo 405 establecía, igualmente para los trabajadores no afiliados a ningún sindicato, que se beneficiaban de la convención colectiva de trabajo, la obligación de pagar las cuotas sindicales ordinarias y extraordinarias que fijase el sindicato que negoció la convención colectiva de trabajo.

La Corte declaró la inconstitucionalidad de los párrafos del artículo 373 referentes a la cuota sindical por mayoría, pero declaró constitucional el párrafo del artículo 405 relativo a la cuota sindical por beneficiarse de la convención colectiva, salvo en su referencia final al artículo 373.

La Corte se fundamentó en que el artículo 64 de la Constitución garantiza tanto la libertad positivo como la negativa de afiliación sindical, con olvido de lo dispuesto en el artículo 40 de la misma, que permite la cotización y la sindicación obligatorias. Al hacer esta interpretación segmentada de las normas constitucionales, como si obedecieran a propósitos diferentes, la Corte incurrió, a nuestro juicio, en un grave error.

9. Sentencia de 16 de noviembre de 1973, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Es inconstitucional la totalidad del artículo 113 del Código de Trabajo.

²² Cfr. SISTEMAS JURÍDICOS, S.A., *Código de Trabajo de la República de Panamá*. Panamá, 2002, p. 38.

²³ *Ibidem*, p. 47.

El Código de Trabajo, en el artículo 113, extendió el fuero de maternidad hasta tres meses después de vencida la licencia de maternidad. La Constitución Nacional, aprobada con posterioridad, aumentó dicho plazo a un año, en el artículo 67 (numeración original).

La Corte, en lugar de seguir la metodología utilizada en el fallo sobre la inconstitucionalidad de la embargabilidad del 15% del salario (23 de abril de 1963) y en el fallo sobre la violación del principio de igualdad de salario (24 de octubre de 1991), declaró la inconstitucionalidad total del artículo 113. Con ello, provocó un parcial vacío legislativo.

10. Sentencia de 16 de junio de 1977, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Son constitucionales normas de la Ley 95 de 1976.

En un controvertido fallo, la Corte declaró constitucionales varias normas de la Ley 95 de 1976. No compartimos su criterio, porque la mencionada ley acabó con el sistema de estabilidad, protegido por el artículo 70 de la Constitución Nacional, cuya evidente intención era el de dar soporte constitucional al régimen de verdadera estabilidad introducido por el Código de Trabajo.

11. Sentencia de 19 de septiembre de 1980, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: No son inconstitucionales los artículos 448 y 450 del Código de Trabajo, que no permiten a los empleadores solicitar la declaratoria previa de ilegalidad de la huelga.

La Corte, al declarar constitucionales los artículos 448 y 450 del Código de Trabajo, consideró que dichos artículos no vulneraban el artículo 20 de la Constitución Nacional, al permitir sólo a los trabajadores una declaratoria previa sobre la legalidad de la huelga. Señaló la Corte que, en contra partida, sólo el empleador, con posterioridad a la huelga, puede pedir su declaratoria de ilegalidad, lo que configura una situación de equilibrio entre los dos sectores.

Con este fallo, la Corte avaló una de las grandes rectificaciones que introdujo el Código en materia de huelga, pues la jurisprudencia relativa al antiguo Código había convertido una facultad común a ambas partes, por lo demás inconveniente, en un requisito previo al ejercicio de la huelga.

12. Sentencia de 6 de mayo de 1987, del

²⁴ *Ibidem*, p. 56.

²⁵ *Ibidem*, p. 106.

Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Son constitucionales los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 9, de la Ley 1 de 17 de marzo de 1986.

La Corte, acogiendo la vista del Procurador, concluyó en la constitucionalidad de las normas de la Ley 1 de 1986, con lo cual, una vez más, se avalaba una reforma flexibilizadora y, en este caso, claramente desreguladora.

Pueden aceptarse, en principio algunas normas especiales para la pequeña empresa, pero el problema es que el concepto de la ley se integra sobre la base del número de trabajadores, que es un indicador muchas veces inapropiado, ya que no toma en cuenta el volumen o el valor de sus operaciones, ni los márgenes de rentabilidad. Con ello, se cubren como pequeñas empresas, aquellas que factura millones y obtienen altos márgenes de rentabilidad. En consecuencia, hay rasgos de inconstitucionalidad en el artículo 1º de la ley, así como en el artículo 2, que no hace diferencia entre pequeñas y grandes empresas.

Contrario a la igualdad reconocida en la Constitución, está el caso de las empresas (artículo 3 de la ley) que destinen la totalidad de su producción a la exportación.

Lo más grave de esta ley es la insólita exclusión de los trabajadores a domicilio de la protección laboral, en abierto alejamiento del artículo 74 de la Constitución Nacional y de la doctrina sentada por la propia Corte, bajo la vigencia de la Constitución de 1946, en el sentido de la imposibilidad de excluir legislativamente de la aplicación total o parcial de las leyes laborales, a determinadas categorías de trabajadores. Es obvio que tanto en la doctrina como en el derecho comparado, se considera como trabajadores a los que laboran a domicilio.

13. Sentencia de 11 de junio de 1997, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: Es constitucional el artículo 10 de la Ley 7 de 1975.

En este interesante fallo, la Corte confirmó la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 7 de 1975, que regula, con modalidades especiales, la manera de realizar la audiencia. Concretamente, la Corte concluyó que no son contrarios al principio constitucional del debido proceso, recogido en el artículo 32 de la Constitución, los mandatos del artículo 10 de la Ley 7 de 1975, en el sentido de que las pruebas se practican en la audiencia y que esta última debe desarrollarse en una sola comparecencia.

En la práctica, se acepta desde hace varios años, que una sola comparecencia no

²⁶ Cfr. GARCÍA MARTÍN, Carlos. *Veinte años de jurisprudencia de casación laboral de la Corte Suprema de Justicia años 1972-1991*, Panamá, 1992, pp. 364, 366-369.

²⁷ *Ibidem*, p. 363.

²⁸ Cfr. VARGAS VELARDE, Oscar. *Jurisprudencia de casación laboral (1980-2001)*. Panamá: Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., 2002,

significa que no puedan declararse recesos para alimentarse o descansar.

14. Sentencia de 31 de enero de 1997, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

En un controvertido fallo, la Corte declaró la constitucionalidad de los artículos 1, 9, 12, 22 incisos segundo y tercero, 28, 33, 34, 77-A numerales 1 y 2, 75, 76, 159 párrafos segundo y tercero, 197-A, 218 y 219 del Código de Trabajo, tal como fueron reformados por la Ley 44 de 1995. Igualmente confirmó la constitucionalidad, por razones de forma, de la totalidad de la mencionada ley.

Sin embargo, declaró la inconstitucionalidad del numeral 3 del artículo 77-A, que permitía la celebración de contratos sucesivos por tiempo definido en las modalidades de trabajo aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral o pactadas con el sindicato.

Por razones de espacio, nos abstenemos de comentar en detalle los diversos extremos del fallo, pero estimamos incorrecto el reconocimiento de la constitucionalidad de las normas del Código de Trabajo que acaban definitivamente con la estabilidad en el empleo.

No es cierto, como afirma la Corte, que el artículo 70 de la Constitución permita, como regla general, que el derecho al reintegro pueda sustituirse con una indemnización. La norma constitucional apunta hacia un verdadero régimen de estabilidad, al cual se le podrían introducir excepciones, pero no desnaturalizarlo, como se ha logrado con las reformas de la Ley 95 de 1976, de la Ley 8 de 1981 y, finalmente, con la Ley 44 de 1995.

15. Sentencia de 8 de septiembre de 2000, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Doctrina: El artículo 102 del Decreto Ley 8 de 1998, es contrario al artículo 70 de la Constitución Nacional.

Con un criterio diferente al utilizado en la sentencia de 31 de enero de 1997, en este fallo la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 102 del Decreto Ley 8 de 1998, sobre el trabajo en las naves de registro panameño, que permitía al armador el despido sin causa justificada de los trabajadores contratados por temporada, tiempo definido o tiempo indefinido.

La Corte, de manera sorprendente, dados sus fallos anteriores, consideró que la norma en cuestión era contraria al artículo 70 de la Constitución Nacional. Ojalá siga el mismo criterio respecto de la debatida inconstitucionalidad de otras normas de ese nefasto Decreto Ley.

16. Sentencia de 12 de junio de 1992, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo²²



Orígenes de la Protección Judicial de la Niñez en la Era Republicana

Jorge Giannareas

La celebración de los primeros cien años de la administración de justicia de la República de Panamá es una ocasión propicia para destacar cómo ha evolucionado el ejercicio de la función judicial en la sociedad panameña. Nos centramos en los orígenes de la protección judicial de la niñez y, particularmente, en el proceso que llevó a la creación, en 1951, del Tribunal Tutelar de Menores.

La judicatura, como toda institución social, carece de una historia propia, pues sus avatares han sido jalonados por cambios, tanto en la constitución de la sociedad, como en las ideas predominantes sobre la función del Estado y el derecho. En el caso de la protección judicial de la niñez, la dinámica intensifica la necesidad de la búsqueda en la historia. Así, por ejemplo, el solo surgimiento del término “menores”, para designar a una serie de sujetos, procedimientos judiciales y normas jurídicas, es el resultado de un proceso histórico que tuvo dimensiones internacionales y que hoy se encuentra agotado.

La recuperación de las voces “niñez” y “adolescencia” para observar y describir el auge y la caída del derecho tutelar de menores es más ambigüedad que un acto de justicia. No se pretende tanto una vuelta nostálgica al uso de un término psicosocial que designa una subjetividad indemne, como un redescubrimiento de tradiciones propias que subyacen a la costra institucional que no se ha renovado a lo largo del tiempo. Más bien de lo que se trata es de que el derecho se deje permeable por realidades que corren el riesgo de perderse si los jueces y juristas no son capaces de hacerlas visibles.

Con el fin de organizar la dinámica histórica que gobierna la función de los tribunales, en relación con esa parte de la población que son los niños y los adolescentes, se pueden distinguir tres grandes períodos en la interminable serie de cambios legislativos y estructurales que han tenido lugar en estos últimos cien años.

El primer período va de 1903 a 1951, año en que la Asamblea Nacional aprobó la creación del Tribunal Tutelar de Menores. La segunda parte de nuestra historia consiste en la evolución de esa institución y culmina con su extinción en 1995, fecha en que entra en vigencia el Código de la Familia. Con la entrada en vigencia de esta excerta legal, se incorpora la jurisdicción especial de menores al Órgano Judicial.

Este suceso abre la tercera etapa de la protección judicial de la niñez, etapa que aguarda aún una serie de cambios importantes, cuyo anuncio data de más de una década.

Conocida por su perfil liberal individualista, la Constitución de 1904 no contiene disposiciones que hagan especial referencia a la niñez y la adolescencia. Sin embargo, su artículo 15 ya recoge el principio básico del Estado de derecho:

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas, residentes o transeúntes, en sus vidas, honra y bienes, asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, constitucionales y legales, previniendo y castigando los delitos.”

Cabe preguntar, pues, cómo protegían los tribunales de la época a los niños y adolescentes en sus “vidas, honra y bienes”. La respuesta abstracta a esta pregunta consiste en que los tribunales actuaban de acuerdo a lo ordenado por las leyes. Fieles a la enseñanza de Montesquieu; los jueces y magistrados se veían a sí mismos como “la boca que pronunciaba las palabras de la ley”. Veamos cuál era, entonces, la inserción de niños y adolescentes en el ordenamiento jurídico.

Mayoritariamente, los niños y los adolescentes son beneficiarios de los servicios de salud y educación, sobre los cuales la Constitución de 1904 guardaba silencio absoluto al momento de especificar los derechos constitucionales. No obstante, en las Disposiciones Generales, en su artículo 133, la Constitución de 1904 recogió dos principios importantes: la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de la educación pública. En la labor legislativa que siguió, uno de los primeros esfuerzos estuvo dirigido a organizar las escuelas públicas, lo que se hizo mediante Ley 11 de 1904.

Los panameños de la época veían los servicios de educación y salud pública que se organizaron luego de la separación de Colombia más como una función y un deber del nuevo Estado que como un derecho de los niños y los adolescentes.

No obstante, una de las primeras leyes dirigidas especialmente a la niñez y a la adolescencia fue adoptada en una fecha tan temprana como 1908, es decir, en una fecha muy anterior a la obra codificadora. La Asamblea Nacional dispuso, mediante Ley 5 de 12 de octubre de 1908, la construcción o adquisición por compra de sendas casas en las ciudades de Panamá y Colón, “que se destinarán para detener y corregir temporalmente a los menores de edad de ambos sexos, que por su conducta desordenada den lugar a la detención”. El Poder Ejecutivo nombraría al personal que tendría la responsabilidad de estos establecimientos.

Como veremos luego, las casas correccionales cumplieron funciones diversas: a las casas correccionales eran conducidos los menores que se encontraban en un conflicto familiar, los que, probablemente, tenían una “conducta desordenada”, como dice la ley, los que eran denunciados como perturbadores del orden público, los que violaban la ley penal, ya sea en forma leve o grave, “con o sin discernimiento”, en

un rango de edades que iba desde los siete hasta los dieciocho años.

Las casas correccionales debieron haberse quedado chicas muy pronto. En 1917, mediante Decreto 99 de 10 de septiembre, se cerró la Escuela Nacional de Agricultura y se estableció una escuela correccional de menores en su lugar. En 1926 se reforzó la institución y se estableció, mediante la Ley 8 de 20 de octubre, una “escuela de trabajo para niños delincuentes”, que es el antecedente inmediato del Reformatorio de Menores Justo Arosemena, creado por la Ley 52 de 9 de diciembre de 1930, quizás la institución correccional de “menores” más importante de la primera mitad del siglo XX y a la que volveremos luego.

La creación de casas correccionales, escuelas correccionales y de reformatorios, tiene sus antecedentes en la época anterior inmediata a la separación de Colombia en 1903. En 1890 el senado colombiano expidió la Ley 123, mediante la cual creaba una “casa de corrección” en las afueras de Bogotá y ordenaba la modificación del Código Penal a efecto de que las sanciones que se le impusiesen a los menores de edad fuesen cumplidas en dicho establecimiento. Anexa a la casa funcionaría una escuela de trabajo.

Álvaro Pérez Pinzón y Jesús Muñoz Gómez son de la opinión que la Ley 123 de 1890, nunca fue llevada a la práctica porque no hay evidencias del funcionamiento real de dicha institución. De todos modos, esta ley constituye un precedente importante de la Ley 98 de 1920, que fue la que en Colombia estableció la primera “casa de reforma y corrección” y nombró a un juez para investigar los delitos cometidos por menores de edad.

La “casa de reforma y corrección” de 1920, al igual que su antecedente de 1890, reunía no solo a los que se le había comprobado su participación delictiva, sino a todos los menores que, sin haber infringido la ley, se encontraban en abandono físico o moral, vagancia, prostitución, y mendicidad. Según el texto de 1920, el juez debía emplear “un procedimiento oficioso, verbal, breve, sumario, privado, de única instancia, y con el único fin de ‘mejorar’ al menor”.

La Ley Colombiana 98 de 1920, contiene los tres elementos que van a caracterizar a todas las legislaciones minoriles que en el transcurso de la década adoptarán los demás países: primero, coloca a un funcionario que denominan juez al frente de la institución; segundo, le da amplios poderes discrecionales y laxitud total en las formas; y finalmente, reúne a adolescentes desamparados con adolescentes que delinquen, so pretexto de que las respuestas que ambos necesitan son fundamentalmente las mismas.

El experimento colombiano no fue el primero. Antes estuvo España, que en el mundo hispanohablante, fue el primer país en adoptar una normativa de este tipo. Esa fue la llamada Ley de Tribunales para Niños, de 25 de noviembre de 1918. En América Latina, Argentina precedió a Colombia, con la Ley 10903 de 1919, que crea el Patronato de Menores, y que es conocida como la Ley Agote, ya que fue un médi-

co de nombre Luis Agote el que le dio su sustento doctrinal en el país sureño.

Estas legislaciones estuvieron inspiradas a su vez en el ensayo del Estado de Illinois que en 1899 creó el primer tribunal juvenil en la ciudad de Chicago. De acuerdo a Sagatun y Edwards, el movimiento por la implantación de cortes juveniles en los Estados Unidos se extendió tan rápidamente que para 1925 todos los Estados, con excepción de dos, tenían cortes similares a la que funcionaba en Chicago desde 1899. La era del derecho minoril había comenzado.

Panamá se movió en la misma dirección, pero con menos velocidad. El modelo tutelar era una realidad en toda América Latina al finalizar la década del treinta; pero la legislación minoril panameña tardó, hasta 1951, en integrar el primer tribunal de menores. Veamos cuáles eran las disposiciones aplicables a niños y adolescentes antes de que existiese el Tutelar de Menores y que, de alguna manera, explican cómo se condujo esta institución en su inicio.

Carlos A. Mendoza, miembro de la comisión codificadora nombrada en 1913 por el presidente Belisario Porras, tuvo a su cargo la redacción del Código Civil. La obra de Mendoza no muestra “variantes de mayor trascendencia”, según afirmara su exposición de motivos, en lo relativo a las normas sobre “el ejercicio de la patria potestad, a los alimentos que se deben por ley a ciertas personas, a la adopción, a la emancipación, a la habilitación de edad, a las tutelas y a las curatelas”, respecto de la legislación colombiana vigente en el istmo en el momento en que este inicia su vida independiente como Estado.

Así el Código Civil, aprobado en 1916 y en vigencia desde el 1 de octubre de 1917, establecía que son personas los individuos de la especie humana “cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición”. Reconoce, asimismo, que las personas tienen derechos desde su nacimiento y que la capacidad de ejercicio de esos derechos se adquiere en forma plena al cumplir la mayoría de edad, que el Código Civil entonces fijaba en veintiún años.

La patria potestad, desarrollada en el Título XII del Libro Primero del Código Civil regía no solo las relaciones entre padres e hijos, sino también el modo como los menores de edad podían ejercer sus derechos, pues el artículo 192 concedía la administración legal de los bienes de los hijos al padre, o en su defecto, a la madre. Dentro de ese régimen y antes de llegado este punto, una serie de disposiciones estatúan las consecuencias que la patria potestad tiene para las libertades de los hijos.

El artículo 188 consagraba los deberes de los padres, de los cuales lógicamente se puede deducir un derecho correspondiente al hijo, aunque el texto de la ley así no lo decía. El numeral primero de dicho artículo sustentaba el deber de alimentación, el deber de educación, el deber de protección, y el de representación. El numeral segundo hacía referencia al deber de apoyo moral tendiente a su desarrollo integral; y el tercero, al deber de orientación y a la facultad de corrección y castigo moderado.

La facultad parental de corregir y castigar recibe un desarrollo más amplio en el artículo 189, cuyo tenor literal dice así:

“El padre y en su caso la madre, podrán impetrar el auxilio de la autoridad gubernativa, que deberá serles prestado, en apoyo a su propia autoridad, sobre sus hijos mencionados, ya en el interior del hogar doméstico, ya para la detención y aún para la retención de los mismos en establecimientos de instrucción o en institutos legalmente autorizados para que los recibieren.

Asimismo podrán reclamar la intervención del juez municipal para imponer a sus hijos hasta un mes de retención en el establecimiento correccional destinado al efecto, bastando la orden del padre o madre con el visto bueno del juez, para que la detención se realice.”

El artículo 190 desarrolla la hipótesis del ejercicio de la potestad correccional cuando se tratare de padrastros o madrastras, y la sujeta a que le manifiesten al juez “los motivos en que fundan su acuerdo de castigarle”. Agrega la norma que el juez, en comparecencia personal, “oír al hijo, y decretará o denegará la detención sin ulterior recurso”.

Los padres estaban obligados, según el artículo 191, a pagar los alimentos del hijo detenido, pero no se les reconoce el derecho a intervenir en el régimen del establecimiento en que el hijo se encuentra privado de libertad. La detención, no obstante, puede cesar en cuanto los padres así lo decidan, según lo dicta la norma mencionada.

Es importante recalcar que el Código Civil se refiere al sujeto pasivo de la facultad correccional invariablemente como hijo, y no como menor, que es el término que se popularizará mucho después. El hijo del que hablan las leyes es siempre el niño o el adolescente que vive con sus padres. La autoridad gubernativa o administrativa, así como la autoridad judicial, más que aplicar una ley de parámetros objetivos, estaban llamadas a reforzar la autoridad parental.

De acuerdo al régimen civil establecido en 1916 y que, como hemos dicho, era similar al imperante en el istmo al momento de la separación de Colombia, el cumplimiento de los veintiún años, en principio, daba por terminada la minoría de edad y el individuo se convertía en sujeto pleno de derechos. Esta afirmación es solo parcialmente cierta si se considera que, originalmente, el Código Civil contenía nuevas restricciones para el ejercicio de los derechos civiles de la mujer aun al haber llegado ésta a la mayoría de edad.

No obstante, había dos mecanismos jurídicos que permitían alcanzar la condición de mayor de edad antes de cumplir los veintiún años. Estos mecanismos eran la emancipación y la habilitación de edad.

La emancipación sólo podía obtenerse mediante el matrimonio, al cual los hombres tenían derecho al alcanzar los catorce años y las mujeres a los doce. La habilitación de edad consistía en que, a petición del individuo menor de edad, un tribunal podía

concederle el beneficio de la mayoría de edad, previa vista del Ministerio Público, si el solicitante contaba con quince años de edad cumplidos y daba prueba de la conveniencia en la obtención de dicho privilegio.

En los casos de menores de edad que fuesen huérfanos de padre y madre, el Código Civil disponía la instalación de la figura de la tutela, de modo que los intereses y derechos del niño y del adolescente fuesen representados por un mayor de edad. La tutela consistía, pues, en un mecanismo de derecho formal que sujetaba las actuaciones jurídicas de los menores de edad al control de un adulto, llamado tutor, cuyo nombramiento podía ser testamentario, legal o judicial. La tutela transformaba al hijo en pupilo y otorgaba al tutor tanto la facultad correccional como la administración de los bienes del menor de edad.

Aunque en el derecho privado no podían ejercer por sí mismos los derechos de los que podían ser titulares, en el ámbito penal, los niños y los adolescentes eran sujetos de responsabilidad frente a la jurisdicción ordinaria, si bien dentro de ciertos límites y con consecuencias atenuadas.

El Código Penal de 1922, que rigió por espacio de sesenta años durante el siglo pasado, no consideraba que la minoría de edad fuese causal de inimputabilidad. La edad mínima de responsabilidad penal la establecía el artículo 54 en doce años de edad. La norma era del siguiente tenor literal:

“No se seguirá procedimiento criminal alguno contra quien no haya cumplido doce años de edad en el momento en que ejecute el acto violatorio de la ley penal.”

A la pregunta de qué debía ocurrir con los menores de edad que sin alcanzar los doce años cometían un delito, el mismo artículo en su párrafo segundo daba respuesta, en los siguientes términos:

“Pero si se trata de un hecho que tenga señalada pena restrictiva de la libertad por más de un año, el tribunal, a petición del Ministerio Público, ordenará que se encierre al menor en una casa de educación o corrección, por un tiempo que no exceda de cinco años, o lo entregará a sus padres para que lo eduquen o corrijan, si estos se hallaren en situación y tuvieren medios de hacerlo.

El auto en que se ordene el encierro o detención es revocable en cualquier tiempo, por justa causa.”

Como se desprende de la norma citada, los niños que cometiesen delitos —con penas mayores de un año de prisión— antes de cumplir los doce años de edad estaban fuera del alcance del derecho y el procedimiento penales; pero estaban sujetos a lo que, en términos generales, podría denominarse la potestad correccional.

Dicha potestad tenía la particularidad de que en el ámbito privado era una facultad privativa de los padres, según el Código Civil; pero ante la comisión de ciertas con-

ductas delictivas, el Código Penal autorizaba al Ministerio Público a pedir el encierro del menor de edad en una casa correccional, a lo que los jueces penales accedían, si consideraban que los padres del infractor no se encontraban en capacidad de corregirlo. Dicho de otro modo, la medida del encierro se adoptaba ante la inexistencia de un entorno familiar responsable y funcional.

Volveremos luego sobre otras hipótesis en que el Estado ejercía, con o sin colaboración de la familia, la potestad correccional sobre niños y adolescentes. Antes es pertinente agotar las disposiciones que preceptúan su tratamiento penal.

El artículo 55 de la excerta de 1922 remitía al régimen correccional al menor de edad que, cumplidos los doce no llegaba aún a los catorce, cuando se declarase que el adolescente no actuó con discernimiento en la comisión del delito. En caso contrario, es decir, cuando se declarase que el menor de edad obró con discernimiento, la pena aplicable se reducía a una que no fuese inferior a la sexta parte ni superior a la tercera parte de la señalada para dicho delito.

Por ejemplo, si el Código Penal establecía como pena para determinado delito doce meses de prisión, al menor de edad entre los doce y los catorce años no se le podía imponer una sanción de menos de dos meses ni de más de cuatro meses, en el evento de que a juicio del juzgador penal el acto ilícito se haya cometido con “discernimiento”. El Código Penal establecía además que dicha sanción se cumpliría “en un establecimiento de educación correccional destinado para menores de edad, o en un departamento especial destinado al mismo fin, de suerte que los delincuentes menores de edad no se hallen reunidos en ningún caso con mayores”.

El Código del 22 contemplaba un tratamiento diferenciado para otros dos tramos de edad minoril. El artículo 56 regulaba la atenuación de las penas para los comprendidos entre los catorce y los dieciocho años de edad, en cuyo caso ordenaba la reducción de la pena a la mitad, sanción que se cumpliría, igual que en el artículo anterior, en una casa correccional especialmente destinada a menores de edad.

Expresamente, el Código Penal prohibía la aplicación de las penas de interdicción de funciones públicas y sujeción a la vigilancia de las autoridades para todos los reos que no hubiesen cumplido los dieciocho años.

Los adolescentes comprendidos entre las edades de dieciocho y veintiuno recibían una reducción de la pena en una sexta parte, excepto aquellos que hubiesen observado “una conducta notoriamente mala”, dice la ley. No se establece, como en los casos anteriores, una sede específica para el cumplimiento de la sanción, por lo que, presumiblemente, este grupo de menores de edad cumplía la pena de prisión en los mismos recintos en que se encontraban los adultos.

Las casas correccionales y los reformatorios, también cumplieron una función en materia de justicia de policía, o lo que hoy llamaríamos justicia policial administrativa. El Código Administrativo, aprobado mediante Ley 44 de 1917, y en vigencia desde el 1 de enero de 1919, contenía en su Libro III una gama de disposiciones desti-

nadas a asegurar la tranquilidad social, la moralidad en las costumbres y la protección de las personas; en una sola palabra, se trataba de normas cuyo propósito consistía en la conservación del orden público.

En dicha sección del Código Administrativo, se reglamenta la actuación policial frente a las manifestaciones tumultuarias, las reuniones ilegales, los actos de sedición, las riñas callejeras y los desórdenes domésticos; pero también se establecen parámetros de conducta policial en lo concerniente a las casas de juegos, las rifas, los espectáculos públicos, la vagancia, la embriaguez, los animales domésticos, los locos, los indigentes, los mendigos, las “mujeres de mal vivir” y, por supuesto, la protección de infantes e impúberes.

Las penas que las autoridades de policía podían imponer iban desde “el trabajo en obras públicas, el confinamiento y el arresto” hasta la multa y la fianza de buena conducta. Las primeras podían tener una duración máxima de un año; las segundas, de dos años. El artículo 891 del Código Administrativo establecía la edad mínima de responsabilidad –diríamos– correccional en los siete años, ya que por debajo de esta edad, según dicha excerta, no se le podía imponer al menor pena alguna.

La autoridad policial podía, no obstante, según la misma norma, ordenar el arresto de niños entre siete y doce años de edad, en el supuesto de que el menor en cuestión fuera incorregible o si la autoridad tuviere fundadas razones para creer que sus padres no serían capaces de corregirlo. El arresto en estas circunstancias podía decretarse por el máximo permitido en la ley y los niños así sancionados eran recluidos en las casas de corrección o en el reformatorio por vía de una acción policial, sin necesidad de la intervención de un juez.

Veamos el Reformatorio Justo Arosemena en más detalle. Esta institución, organizada originalmente en 1930, estaba dirigida a los “menores delincuentes” y a los “abandonados o moralmente descarriados”. Como los menores de edad podían ser enjuiciados penalmente, la ley ordenaba que los condenados cumplieran sus penas en esta institución. Les acompañaban los “abandonados o moralmente descarriados”, que no eran más que aquellos a quienes sus padres consideraban que había que imponer medidas de corrección o, más probablemente, que se encontraban desprovistos del amparo familiar. Este grupo también incluía a los jóvenes “viciosos sin ocupación alguna ni medios lícitos”.

En el lenguaje de la institución, los correccionados, según explica Ana Matilde Brower Icaza, son reclusos o pensionistas, es decir, los que han delinquido y los que no lo han hecho.

De esta forma comenzaron a mezclarse en el mismo recinto aquellos adolescentes que por las carencias que caracterizaban su crianza se encontraban en lo que los trabajadores sociales llamaban una etapa “predelictiva”, aquellos que eran transgresores menores de las leyes, los que habían cometido crímenes graves y constituían un riesgo grave para sus compañeros de institución, con otros cuyo único pecado era haber sido abandonados por sus padres y familiares y seguramente provenían

de barrios y comunidades pobres.

El internamiento en el Reformatorio era ordenado por las autoridades de policía y tenía carácter indefinido. La Ley 52 decía textualmente: “El tiempo de internamiento de un menor en el reformatorio no podrá ser menor al término de la pena impuesta al mismo, judicial o policivamente, pero sí podrá ser mayor”. También se decía que el internamiento debía extenderse “por el tiempo que fuere necesario para obtener la enmienda del menor”. Llegados a la mayoría de edad, si no se habían enmendado, entonces debían pasar a la cárcel de adultos.

La dinámica del reformatorio era, a todas luces, de carácter punitivo, y las reglas con que funcionó por todo el tiempo que lo hizo, constituyen una violación básica de los postulados sobre los que descansaba el derecho penal moderno de la misma época. El derecho penal de menores en esta primera etapa era especial en el sentido de que no reconocía las garantías penales y procesales que la Constitución sustentaba para todas las personas. Subrepticamente, las casas correccionales y el régimen del reformatorio despojaron a los niños y adolescentes de la protección constitucional de sus libertades básicas. Configurada a través de las leyes, esta situación se sostuvo al margen de los conceptos fundamentales de la justicia y del derecho moderno.

Aunque Panamá no cuenta aún con una institución judicial que se ocupe de la niñez a la manera como lo hacen en otros países de América, los jueces de menores, no por ello deja de tener validez la doctrina de la situación irregular con la que Emilio García Méndez ha caracterizado la condición socio-jurídica de la infancia en este período.

“La esencia de esta doctrina se resume en la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los menores. La indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de este magma jurídico. En este sentido, la extensión del uso de la doctrina de la situación irregular, resulta inversamente proporcional a la extensión y calidad de las políticas sociales básicas.”

Las acciones “correctivas” de la infancia y la adolescencia, que es el eufemismo que se utiliza para disfrazar la criminalización de los sectores de la población socialmente marginados, son incomparablemente más desarrolladas y exitosas cuando las comparamos con las acciones compasivas en beneficio de los niños y adolescentes desprovistos de un entorno familiar funcional.

Ciertamente, el Código Administrativo también recogía la preocupación por los infantes desamparados, categoría legal que comprendía una serie de supuestos, siempre relativos a niños de menos de siete años que carecían de un hogar que los criase. Las normas pertinentes señalaban al personero municipal como el “protector nato de los infantes”, pues esta era la autoridad que debía encargarse de que al niño se le asignara un hogar y un tutor. También se le asignaba a dicha autoridad igual

responsabilidad en relación con los menores de edad que se encontraban entre los siete y catorce años (doce en el caso de las mujeres), los llamados impúberes, y los que se encontraban en el tramo de catorce a veintiuno, que el Código Administrativo, en una inexplicable selección de términos, denominó adultos. Una reforma del Código Civil, en el año 1925, introdujo estos conceptos en su Título Preliminar, a fin de que se usasen como moneda corriente en el lenguaje jurídico.

En estos casos, los niños debían ser llevados a casas de refugio, hospicios, hospitales, o asilos, según decía la norma administrativa, marcando una clara diferencia respecto del tratamiento de los casos correccionales. Esta disposición respondía a la costumbre proveniente de la época de la colonia española, según la cual la caridad cristiana movía a los ciudadanos a agrupar en casas de niños expósitos, orfelinatos, hospitales de niños, escuelas de huérfanos, a aquellos individuos de la especie humana a los que el primer eslabón de la cadena de responsabilidades sociales había fallado. Al carecer de una familia, los niños recibían la atención y el cuidado que solo la caridad motivaba y dispensaban las instituciones de beneficencia.

Con el advenimiento del Estado laico, la iglesia abandona el reino estatal y pasa a pertenecer al mundo público de la iniciativa particular, por lo que las instituciones de beneficencia que se forjaron al calor del activismo eclesiástico estuvieron, en su mayoría, funcionalmente divorciadas de la organización del gobierno. En los países en los que floreció un activismo cívico en defensa de valores morales, se produjo una interesante aproximación por parte de los que militaban en sociedades protectoras de animales a las cuestiones más sensitivas que surgieron de las carencias que sufrían los niños de los pobres que la industrialización había acumulado en los linderos de las ciudades.

En Panamá, ese gran constructor del Estado que fue Belisario Porras decía en su discurso de inauguración del Hospital Santo Tomás, en 1924, que dicha construcción no sólo era una obra de beneficencia y caridad, sino de “alto patriotismo y profundo amor”. Junto a ella ensalzaba los esfuerzos que había hecho su gobierno en subvencionar instituciones de carácter similar, entre las que se mencionaba el Asilo Bolívar de Desamparados, el Hospicio de los Hermanos Salesianos, el de Huérfanas de las Hermanitas de María Auxiliadora, y el de la Infancia Desvalida de las Madres Bethlemitas, así como los talleres escuelas.

La protección de la niñez y la adolescencia desamparada no tenía un responsable claramente definido en el edificio estatal.

Prueba de ello es que en el segundo gobierno de Belisario Porras, con posterioridad a la aprobación del Código Administrativo, pero antes de que entrare en vigencia, se aprobó la Ley 5 de 14 de octubre de 1918, mediante la cual se creó el cargo de Oficial Humanitario, designado por la Asamblea Nacional, y no por el Poder Ejecutivo, a la manera como lo son hoy el Contralor General y el Defensor del Pueblo. Por la autoridad que lo nombraba, el Oficial Humanitario estaba llamado a ser un funcionario de alto rango. Se estableció que su nombramiento sería por un período fijo de

cuatro años y una asignación mensual de 150 balboas.

Esta peculiar oficina pública tenía dos funciones: oír las quejas y denuncias sobre crueldad o maltrato a los infantes y a los animales; y sancionar a los infractores con penas de multa y arresto, siguiendo como único criterio el que su propio juicio dictare. El artículo primero de la Ley 5 de 1918, penaba con una multa de dos a cincuenta balboas a “toda persona que castigue a un niño inhumanamente, lo prive de agua o de alimentos, o exija de él una labor superior a sus condiciones”.

La misma ley establecía el deber de todo ciudadano que hubiese presenciado reprochables actos de maltrato de denunciarlos ante las autoridades y facultaba a los miembros de las sociedades humanitarias a llevar a cabo arrestos contra los infractores, que debían ser puestos a órdenes del Oficial Humanitario. Dicho funcionario solo tenía jurisdicción en los distritos de Panamá y Colón, según lo indicaba la propia ley.

En ausencia de información confiable sobre lo que fue la gestión del Oficial Humanitario, cabe hacer una conjetura razonable: un despacho público así concebido debió quedar prontamente abrumado por la inmensidad de la tarea que se le había encomendado. La sociedad exigía respuestas, ¿estaba el Estado en capacidad de darlas?

Aunque la respuesta a la niñez desprotegida no es de índole judicial, sino política, con la expansión del derecho tutelar llegará a judicializarse. En esta etapa, lo único que encontramos es una respuesta escuálida con muy bajos niveles de organización.

¿Qué papel jugaban los tribunales en la dinámica de la construcción social de la niñez panameña? En esta temprana fase del desarrollo de la legislación minoril, los tribunales ordinarios de justicia son los que llevan a la práctica cotidiana la dicotomía “menor” / “niño-adolescente”, sobre la que Edson Seda ha aportado un elemento clave para su análisis. En Panamá esa dicotomía adquiere el siguiente aspecto: mientras la justicia penal reprime a los “menores”, la justicia civil protege los derechos de los “hijos”.

En este período, la organización judicial fue objeto de importantes reformas en 1925 y en 1937. En el esquema de organización territorial y escalafones que dejó la reforma del 37, el juez natural por excelencia era el juez de circuito, quien, en efecto, conocía de los procesos de filiación, adopción y suspensión de la patria potestad. Los procesos de alimentos eran de conocimiento de los jueces municipales a prevención con las autoridades de policía, y, en materia penal, los adolescentes eran juzgados por el tribunal que tenía la competencia para conocer el delito del que se les acusare. De allí que los adolescentes podían ser procesados tanto en los Tribunales Superiores de Justicia, como en los juzgados de circuito y juzgados municipales. Lo que marcaba la diferencia en relación con la población adulta era la atenuación en la imposición de las penas, que examinamos antes, y la separación de los recintos de privación de libertad respecto de los adultos.

Las décadas de los treinta y los cuarenta son en Panamá de mucha efervescencia política y de movilización social. Es la época de las huelgas inquilinarias, de la agitación ideológica, de las reivindicaciones feministas, del despertar del movimiento estudiantil, y de la lucha nacionalista. En medio de ello, se desarrolla una lenta reforma del Estado y un largo proceso constituyente que se inició, cuando menos, en 1932 cuando la Asamblea Nacional nombró una comisión para que preparase un proyecto de reformas a la Constitución y culminó el 1 de marzo de 1946 cuando una asamblea constituyente, popularmente elegida, aprobó la nueva Constitución. En medio de esas dos fechas está el empantanamiento del proyecto reformativo hacia mediados de los años treinta y la fugaz Constitución de 1941.

Lo que se gesta, de manera muy incipiente, hacia mediados del siglo XX en relación con la protección de los niños y adolescentes carentes de un sistema de soporte familiar y comunitario, es lo que Moscote denominó asistencia pública (entendida como “la ayuda social al enfermo, al incapaz, al desvalido, víctima probable de una organización social defectuosa”) y a la que consideró, además, como una de las grandes preocupaciones de su tiempo. Así, nos encontramos que la Constitución de 1941, fue la primera que consagró derechos sociales y elevó la asistencia social a función del Estado; es decir, más allá del “alto patriotismo y el amor profundo” que inspiró las obras de Belisario Porras.

El artículo 52 de la Constitución de 1941, en su numeral 3, reorientó el concepto de la patria potestad consagrado en el Código Civil al señalar que la ley reglamentaría y regularía su ejercicio “sobre bases de interés social y en beneficio de los hijos”. El numeral 6 del mismo artículo indicaba que la ley proveería “lo necesario y lo conveniente para la debida protección de la maternidad y de la infancia, y para el desarrollo moral, intelectual y físico de la niñez y la juventud”.

Esta es la primera norma constitucional en la historia panameña que enuncia de modo sencillo y directo la necesidad de proteger a los hijos, a la infancia, a la niñez, a la juventud, por medio de la adopción de leyes especiales que tengan un alcance universal. No hallaremos el vocablo “menores” en la Constitución de 1941; para eso tendremos que esperar aún hasta la Constitución de 1946, como veremos luego.

Los principios de la Constitución de 1941 no tuvieron tiempo para concretarse en leyes. En vez de eso, la Ley 87 de 1 de julio de 1941, abordó la cuestión de los establecimientos penales y correccionales profundizando las concepciones minoriles de la Ley 52 de 1930. En ella se hace referencia al Reformatorio Justo Arosemena como el reformatorio de menores delincuentes, lo que indica claramente el grado de criminalización de que eran objeto los adolescentes internados, pese a que la institución había sido originalmente diseñada, también, para los que por carecer de amparo familiar eran propensos a desarrollar conductas desviadas.

Al redefinir los fines de este centro, la Ley 87 señalaba que el reformatorio tiene por objeto el de enmendar a los adolescentes, “fortaleciendo su inteligencia y voluntad

para trabajar, y el de procurarles conocimientos de utilidad práctica”. Además del director y el personal administrativo de la institución, destacaban la presencia de un médico y un “siquiatra especializado en las tendencias criminales de los niños”. La presencia de estos profesionales de la ciencia es un elemento que tenderá a reforzar la ideología positivista que acabará de darle forma a las instituciones del derecho tutelar.

Es esta ideología positivista lo que tienen en común dos conjuntos normativos tan diversos como la Ley 87 de 1941 y el Decreto Ejecutivo 467, de 22 de julio de 1942, mediante el cual se crea el Instituto de Vigilancia y Protección del Niño. Esta institución fue concebida originalmente como una dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, en el que operó desde el 6 de enero de 1943 hasta septiembre de 1945, fecha en que pasó a ser parte del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública. El Instituto dejó de funcionar el 1 de abril de 1950.

El Instituto de Vigilancia y Protección de Niño tenía competencia sobre todo niño menor de dieciséis años, aprehendido por la policía o cualquier autoridad “cuya condición como infractor de ley o de algún decreto o reglamento oficial o como abandonado, indigente, deficiente mental, sea de tal naturaleza, que ponga en peligro, su propia salud física o mental, o el bienestar público y haga necesaria la intervención del Estado”.

El Instituto contaba con un cuerpo de trabajadores sociales cuya labor consistía en preparar informes, fundamentalmente de carácter sociofamiliar, para los funcionarios judiciales y administrativos a cuyas órdenes se encontraban los adolescentes. Además, el Instituto proporcionaba una guía técnica al Reformatorio y en determinado momento se pensó darle funciones de corte juvenil, pero el proyecto de ley no fue presentado a la Asamblea.

En términos generales, puede afirmarse que el Instituto de Vigilancia y Protección del Niño es resultado de la onda expansiva del asistencialismo en boga. El Provisorio de Menores, que se construyó en el barrio de El Chorrillo como complemento a la labor del Instituto, serviría después para albergar la primera sede del Tribunal Tutelar de Menores.

Para comprender cabalmente cómo todos los elementos que hemos descrito hasta ahora llegan a confluir en una sola institución que fue el Tribunal Tutelar de Menores, creado por la Ley 24 de 1951, es necesario pasar revista a las disposiciones de la Constitución de 1946.

Dicha Constitución lleva las reivindicaciones sociales que contenía la Constitución de 1941 a un nivel superior. Establece que “El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia, y garantiza los derechos del niño hasta su adolescencia”; reitera la redefinición de la patria potestad en términos de ser una institución en “beneficio de los hijos”; protege la investigación de la paternidad y abole la calificación de

la naturaleza de la filiación.

El Estado de la Constitución de 1946, se compromete adicionalmente a proveer “a la crianza y educación de los menores cuyos padres o tutores estén económicamente incapacitados para hacerlo, o carezcan de parientes obligados a proporcionárselas.”

El artículo 62 señala que:

“Los menores abandonados, deficientes físicos o mentales, descarriados o delincuentes, estarán sometidos a una legislación especial de vigilancia, rehabilitación y protección.”

En cierto sentido, esta disposición no hace más que reinstalar la práctica —ya vieja— de tratar bajo el mismo epígrafe de menores a los adolescentes desamparados y a los transgresores de las leyes.

Además de la incorporación del término “menores” al lenguaje de las normas constitucionales, es novedosa la mención de que tan diversos problemas serán tratados por una legislación especial, lo que sin duda alguna alude al código de menores, instrumento que en estos momentos se había generalizado en toda América Latina.

Una de las primeras manifestaciones institucionales de la nueva política de Estado hacia la infancia fue la creación del Consejo Nacional para Menores, instituido mediante Ley 56 de 27 de septiembre de 1946. Dicho Consejo fue concebido como una dependencia del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y estuvo conformado por 9 miembros, a saber: el Ministro de Gobierno y Justicia, que lo presidía, un delegado del ministro de gobierno, un delegado del ministro de educación, el Procurador General de la Nación, el Comandante Primer Jefe de la Policía Nacional, El Director del Instituto del Niño, un delegado de la Cruz Roja Nacional, un delegado de la Caja del Seguro Social, el Presidente de la Junta Nacional de Nutrición.

Según la Ley 56 que lo reglamentaba, el Consejo se reunía dos veces al mes en la oficina de su presidente y sus funciones eran, esencialmente, de carácter consultivo, y, en ocasiones, de naturaleza técnica, pues debía resolver consultas que le formularan tanto entidades públicas como privadas, hacer recomendaciones y “excitativas”, tanto a otros ministerios o instituciones públicas como particulares, e informar a las organizaciones del sector sobre los acuerdos y resoluciones que adoptase.

Las atribuciones específicas que la Ley 56 le reconoce seguidamente al Consejo exceden, en cierto modo, las funciones generales antes señaladas. Algunas de ellas tienden a subrayar el carácter técnico de la materia. Así, por ejemplo, se le asigna al Consejo la responsabilidad de realizar estudios sobre los problemas sociales que aquejan a la infancia panameña —entre los cuales se indican el trabajo, la delincuencia, la vagancia y el abandono—; la de emitir dictámenes “técnicos y detallados” so-

bre las consultas que le formularan; la de redactar la Declaración de los Derechos del Niño Panameño, según “los acuerdos internacionales en cuyo espíritu inspirará su labor”; la de redacción de un “Código del Niño” para someterlo a la aprobación por parte de la Asamblea; la publicación de una revista trimestral dedicada a la difusión de conocimientos, investigaciones y disposiciones legales especializadas en los temas de “menores”.

Además de las anteriores, al Consejo le estaban asignadas otras competencias de índole administrativa. Por ejemplo, debía ejercer funciones de coordinación con el Ministerio y otras instituciones en materia de programas de asistencia social; también se le encomendaba “trabajar por el establecimiento de los tribunales de menores” (nótese el uso del plural) y el de otras instituciones como hogares juveniles, escuelas industriales, comedores escolares, centros de nutrición, colonias infantiles, y campos de recreo, entre otras.

Pero la más importante de todas las funciones político-administrativas del Consejo mencionadas en la Ley 56 era la facultad de organizar las Juntas Provinciales de Protección a la Infancia, que se desempeñarían como “agencias colaboradoras en todos aquellos asuntos relacionados con la defensa y protección de los menores en su respectiva jurisdicción”. Dichas juntas podían nombrar, a su vez, agentes corresponsales a nivel distrital. Todos estos organismos concurrían, junto con otras instituciones del sector público y del sector privado, al Congreso Nacional para menores, que el Consejo tenía la obligación de reunir anualmente.

Bajo la férula de la Constitución de 1946, y pese a lo anunciado por sus preceptos, Panamá nunca llegó a tener un Código de Menores, o Código del Niño, como había anticipado la Ley 56 de 1946. En vez de eso, fue cobrando fuerza la idea de reunir en una sola institución todas las materias que concernían a la protección de los “menores” y colocar bajo una sola autoridad formal a todos aquellos niños y adolescentes para los que los mecanismos de control social no formal (familia, escuela, comunidad) eran inexistentes, inoperantes, o simplemente disfuncionales.

Así se creó, mediante Ley 24 de 19 de febrero de 1951, el Tribunal Tutelar de Menores, a cuya cabeza se encontraba el Juez Tutelar de Menores. “El propósito de esta ley —rezaba su artículo primero— es el de asegurar para todo menor los cuidados, guía y control que fueren necesarios para su bienestar y para el mayor interés del Estado.”

El artículo tercero denominaba Tribunal Tutelar de Menores al tribunal especial que, con jurisdicción en todo el territorio nacional, por medio de esa ley se establecía.

Vale recordar que en la fecha que se expidió dicha ley, la minoría de edad se extendía hasta los veintiún años. El artículo cuarto de la Ley 24 de 1951, le otorgaba competencia al Tribunal Tutelar de Menores para conocer privativamente de los casos de los menores de edad que no hubiesen cumplido aún los 18 años, en relación con “desajustes primarios de conducta”, “transgresión a las leyes, decretos o reglamen-

tos que aparejen responsabilidad penal o den lugar a sanción correccional”; “abandono, maltrato, indigencia, explotación, corrupción, deficiencia física o mental.

Además, se le asignaba competencia para conocer de los casos de adopción, filiación, alimentos, y suspensión de la patria potestad, competencia que ejercería a prevención con los tribunales ordinarios.

Originalmente, el Juez Tutelar también tenía competencia para conocer de “los casos contra adultos acusados de contribuir en alguna forma a la delincuencia juvenil, de faltar al cumplimiento de las obligaciones civiles que las leyes establecen a favor de los menores, o de ejecutar actos en perjuicio de los derechos consagrados a favor de éstos.”

El Juez Tutelar era nombrado a término fijo por un período de seis años por la Corte Suprema de Justicia y se le exigían los mismos requisitos que para ser Magistrado de la máxima corporación de Justicia. Contaba con la asistencia de quince funcionarios, entre ellos, tres trabajadores sociales, un pediatra, un psicólogo y un psiquiatra, además del personal que normalmente integra un juzgado.

Como el Juez Tutelar tenía jurisdicción en todo el territorio, la ley lo autorizaba a comisionar a los jueces municipales y a los alcaldes la ejecución de ciertas diligencias.

La misma ley le asignaba la sede al nuevo tribunal donde funcionaba entonces el Provisorio de Menores, en el Relleno de Barraza.

Le correspondió a Clara González de Behringer la responsabilidad de dirigir la institución recién creada, lo cual hizo por un período de trece años hasta su jubilación. No obstante, el aporte a la problemática de los “menores” de quien fuera la primera abogada panameña –graduada en 1922– se inició en 1926, cuando en las huestes del Partido Nacional Feminista, que ayudó a fundar, propuso un tratamiento moderno del problema de la delincuencia juvenil.

Fue también Clara González la que propugnó por la creación del Instituto de Vigilancia y Protección del Niño, al que estuvo vinculada desde sus inicios y desde el cual tuvo la oportunidad de estudiar el sistema anglosajón de cortes juveniles que separaban el tratamiento de los menores de edad respecto de los adultos.

Es difícil decir qué habría sido del Tribunal Tutelar de Menores sin la labor tesonera de Clara González de Behringer, pues a sus innegables dotes de jurista, se unían la vocación de la educadora, y el compromiso político a favor de los más débiles. No está de más recordar que su nombre está unido a la lucha por el voto de la mujer, al movimiento nacionalista contra las bases militares norteamericanas, a la reforma de las instituciones penitenciarias, que desempeñó altos cargos en la administración pública y que fue candidata a la vicepresidencia de la República.

En una entrevista publicada en La Estrella de Panamá, que hacia el ocaso de su período como Juez Tutelar de Menores le hiciese la periodista Rosa América de Vás-

quez, Clara González de Behringer manifestó que los principales obstáculos a la labor del “Tutelar” eran la falta de fondos y la incompreensión de la sociedad.

“No se entiende la filosofía que inspira a este Tribunal y se confunde con otro ordinario en donde el criterio primitivo y de venganza priva sobre lo demás. Este Tribunal está basado en los principios de asistencia al menor, a quien se le considera una persona necesitada de ayuda para que pueda enderezar su vida por el camino de la legalidad.”

“...Aquí no se habla de ‘penas’ sino de tratamientos y pretendemos aplicar métodos científicos y humanos. Es nuestra obligación hacer realidad lo que los expertos llaman socialización [por medio] de la justicia, que se basa en la parte de responsabilidad que la comunidad tiene en la formación del delincuente y en la cooperación que debe prestar para su rehabilitación y protección.”

“No es competencia única del Tribunal acabar con la delincuencia sino de todas las agencias de control, los sectores cívicos y todo ciudadano en particular. La idea generalizada es que el Tribunal debe hacerlo todo, y como es lógico que tengamos fallas, entonces se nos culpa de los males y del aumento de la delincuencia juvenil.”

“Creo que nosotros hemos hecho mal en no dar a conocer la labor que este Tribunal realiza y por eso todo lo que se señala de él son las fallas y nunca las cosas positivas.”

Estas palabras son reveladoras de la presión social que había sobre el Tutelar ya en los años sesenta. Al sustraer de la jurisdicción penal ordinaria a los menores que no habían cumplido los dieciocho años, el Tribunal Tutelar de Menores había conquistado, en el ámbito normativo, un principio importante: como niños y adolescentes son personas en estado de crecimiento y desarrollo, su tratamiento debe ser especializado y distinto del que reciben los adultos. Lo malo era que, sin quererlo, había contraído la obligación social –no explícitamente declarada– de convertirse en una jurisdicción penal especial para “menores” sin que ninguno de sus procedimientos se ajustasen a los cánones del derecho procesal penal, sin los cuales el juzgamiento de los acusados no es viable. El juez tutelar investigaba, defendía, acusaba y juzgaba a los menores de edad, y, por si esto fuera poco, vigilaba la ejecución de la sentencia.

Para complicar sus dificultades, el Tutelar había incurrido, además, en la inconveniente mezcla de los menores de edad que tenían problemas de conducta resultado del abandono y la desatención imputable a los mayores, y los que cometían delitos contra los cuales la sociedad podía tener un legítimo juicio reproche.

Esta fusión de problemas que requieren de un tratamiento diferenciado se expresa claramente en los principios consagrados en la Constitución de 1972, que son los que aún rigen la materia. El artículo 58 (59, después de la reforma de 1983) de di-

cho texto constitucional ubica en la esfera de la protección a la familia los temas relativos a la custodia y readaptación social de “los abandonados, desamparados, en peligro moral o con desajustes de conducta”.

El párrafo final de dicho artículo funda una jurisdicción especial de menores que “conocerá sobre la investigación de la paternidad, el abandono de familia y los problemas de conducta juvenil”. La expresión “problemas de conducta juvenil” es indicativa de que los hechos delictivos cometidos por los adolescentes caen en la esfera especial de la jurisdicción de menores.

En cierta forma, la Constitución de 1972 creó la garantía constitucional de una jurisdicción especializada –y no sólo una legislación– a favor de los menores de edad.

Otro de los aspectos que vale la pena resaltar en dicha excerta constitucional es el artículo 27 (actualmente el 28), según el cual, “Los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación”, con lo cual se crea otra garantía en beneficio de las personas menores de edad, a saber: que las consecuencias de los delitos que cometan serán exigidas en establecimientos separados de los de los adultos y en los cuales la protección y la educación tendrán un papel central. Esto lo podríamos llamar la garantía de la resocialización a favor de los menores de edad.

Bajo esta configuración constitucional el Tribunal Tutelar de Menores fue evolucionando y creciendo en su institucionalidad, no ausente de contradicciones profundas sobre la naturaleza misma de su entidad. Así, por ejemplo, fue parte orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia hasta el momento mismo de su cesación formal en 1995, pero poco a poco lo fue permeando el reconocimiento de que la forma de proceder del Juez de Menores no podía apartarse del debido proceso y de los cánones generalmente admitidos del derecho penal y procesal moderno.

En 1971, mediante Decreto de Gabinete 188 del 2 de septiembre, se crearon los juzgados seccionales menores de Chiriquí y Colón. El Juez Tutelar de Menores conocía de estos casos solo en segunda instancia. La Ley 24 de 22 de octubre de 1984, amplió la posibilidad de que se crearan juzgados de menores en todas las provincias. Se instaló entonces el Juzgado Seccional de Menores de Los Santos, pero el de Herrera tuvo que esperar hasta 1990 y el de Veraguas hasta 1992, cuando se hizo realidad la provisión de fondos. Una ley especial permitió crear el Juzgado Seccional de Menores de San Miguelito en 1992. Hacia el año 1994, además del Juez Tutelar de Menores, había diez jueces seccionales de Menores que aplicaban la escueta Ley 24 de 1951, en todo el país.

Hacia fines de la década de los ochenta el Tribunal Tutelar de Menores ejerció un papel protagónico como institución de alivio social a través de programas de atención de los niños en la calle y de promoción de la figura del padrino empresario. Esta fue la respuesta del Estado de cara al creciente problema de la mendicidad infantil. También se creó el Centro de Resocialización y Trabajo de Tocumen para darle



Estampas de la Vida Judicial

Luis Carlos Reyes

Introducción

Con motivo del Primer Centenario de la República, estimamos muy acertada la iniciativa de divulgación de las actividades del Órgano Judicial panameño, emprendida por la Honorable Corte Suprema de Justicia, a través de su distinguido Magistrado Presidente, Lcdo. Adán Arnulfo Arjona, como parte de las actividades conmemorativas del magno acontecimiento, por tratarse de uno de los altos poderes del Estado, que al lógico pensar de muchos, cual el inmortal labriego prusiano, está llamado a ser el garante de los derechos individuales y sociales y que, fiel a este axioma, ha hecho valiosos aportes tendentes a la realización de esta divisa.

Veamos, dentro de nuestras posibilidades físicas y de tiempo disponible, algunas de estas “Estampas de la Vida Judicial Panameña”.

I. Estampa N° 1

A. Fase inicial

Conviene señalar, a manera de exordio, que si bien existió durante el régimen político-jurídico colombiano, una representación del Poder Judicial, ésta obviamente carecía de la significación propia de los Estados independientes.

En efecto, sólo contaba con jueces municipales y de circuito, y su pirámide concluía en el Tribunal Superior del Departamento de Panamá, representado por cuatro Magistrados que constituían dos Salas, una para lo Civil y la otra para lo Criminal.

Por consiguiente, el vacío institucional debió llenarse una vez proclamada la República, y esto justifica que desde el primer Estatuto Orgánico, que lo constituyó el Decreto Ejecutivo 19, de 21 de noviembre de 1903, se perfilara el naciente Poder Judicial panameño como un organismo de más amplias proyecciones, representado por una Corte de Justicia y un Juez Superior, con jurisdicción en toda la República; por Jueces de Circuito, en las Provincias; jueces municipales en todos los distritos y

por tribunales militares y de arbitramento.

La primera organización permanente se inicia mediante la Ley 58 de 1904, que mejora la provisional del Decreto Ejecutivo 19 de 1903, con la creación de una Corte Suprema de Justicia, la regulación de las funciones judiciales de la Asamblea Nacional, para el conocimiento de los casos previstos en la Constitución Política y el mantenimiento de los tribunales circuitales y municipales antes indicados.

De la anterior manera quedó constituida la administración de justicia de la nueva República que, en el decurso de la centuria, paulatinamente se ha ido actualizando, mediante la aprobación de las adiciones y reformas indispensables, para actualizar los procedimientos civil y penal, para establecer nuevos recursos y acciones que las circunstancias exigían, como los de casación y revisión (Ley 24 de 1937), la jurisdicción contencioso administrativa (Ley 135 de 1943), el control de la constitucionalidad en la Corte Suprema, desde la Constitución Política de 1941, de las jurisdicciones laboral, electoral, comercial, agraria, de familia, de la niñez y de la adolescencia y demás necesarias para el servicio público de administración de justicia.

Consideramos conveniente destacar, como constancia histórica, a mi juicio apreciable, los nombres del personal con el cual inicia funciones la primera Corte de Justicia, nombrados mediante el Decreto Ejecutivo 6, de 17 de noviembre de 1903, de la Junta de Gobierno Provisional, a saber:

“Magistrado doctor Gil Ponce J., Presidente
Magistrado doctor Francisco de Fábrega, Vicepresidente
Magistrado doctor Saturnino L. Perigault
Magistrado doctor Nicanor Villalaz
Magistrado doctor José B. Villarreal.
Ejercieron los cargos de Secretario de la Sala de lo
Civil Don Juan J. Amado, y de lo Criminal, Don Manuel F. Segundo.”

La Corte Suprema de Justicia, correspondiente al primer período constitucional, quedó instalada el 3 de junio de 1904 con el personal señalado.

II. Estampa N° 2

A. Primacía de la Corte Suprema de Justicia

A la Honorable Corte Suprema de Justicia tradicionalmente se le ha tenido como la máxima expresión de la Administración de Justicia, denominado Poder Judicial en las tres primeras Constituciones Políticas republicanas, nombre que mantuvo hasta cuando la Carta Magna promulgada el 1° de marzo de 1946 lo sustituyó por el de Órgano Judicial.

Esta prelación obviamente se debe a su ubicación jerárquica superior en el organigrama de la administración de justicia, lo cual explica que, desde su nacimiento,

sean las sentencias de la Corte Suprema las más destacadas y comentadas en los distintos medios de comunicación social, como la prensa escrita, representada por los diarios y revistas nacionales, la radiodifusión, televisión y demás medios modernos de difusión, desde su establecimiento.

Y, como es natural, son los fallos en causas célebres, los que apasionan a la opinión pública y, consecuentemente, los preferentemente objeto de comentarios, sea en debates públicos, en los medios políticos y profesionales, e incluso en reuniones de clubes sociales o comerciales y demás círculos semejantes.

Lo expresado explica que estas estampas se dediquen preferentemente a las actuaciones de la Corte Suprema de Justicia.

III. Estampa N° 3

A. La corte despoja al doctor Belisario Porras de sus derechos ciudadanos

En este orden de ideas, la primera sentencia que impactó a la opinión pública y dio lugar a confrontaciones escritas y verbales, hasta donde sabemos, fue la que despojó de la nacionalidad panameña al Doctor Belisario Porras, pronunciada por la Corte Suprema de Justicia el día 15 de noviembre de 1905, en virtud de denuncia de parte interesada. Se acusaba a este ilustre ciudadano de supuestas declaraciones públicas contrarias al acto separatista de 1903, y se fundamentaba en el artículo 7 de la Constitución Política de 1904, según el cual:

“Artículo 7: La calidad de nacional panameño se pierde:

1. ...

2. ...

3. Siendo nacido panameño, por no aceptar el movimiento de independencia de la Nación.

4. ...

La nacionalidad sólo podrá recobrase en virtud de rehabilitación de la Asamblea Nacional.”

El fallo fue evidentemente jurídico, porque la infracción constitucional se había dado, así lo aceptan todos nuestros historiadores. No obstante, la opinión pública quedó dividida, como casi siempre ocurre en los casos interesantes, posiblemente por la importancia del tema jurídico-político y la creciente personalidad del doctor Porras, derivada principalmente de su lucida participación en la denominada “guerra de los mil días”, lamentable conflicto civil que se dio entre los años de 1899 a 1902 (cuando Panamá todavía era Departamento de Colombia) y de la cual salió fortalecida la figura del doctor Porras, como caudillo del liberalismo istmeño.

La Asamblea Nacional le rehabilitó sus derechos ciudadanos en resolución del año de 1907.

Conviene anotar que el fallo de la Corte, ajustado a derecho, reiteramos, no afectó la prominencia del doctor Porras, porque apenas seis años después obtuvo la candidatura presidencial y alcanzó la Presidencia de la República para el período constitucional 1912-1916, por amplia votación popular.

IV. Estampa N° 4

A. El golpe de estado de 1931

Le corresponde, según estimamos, a la actuación de la Suprema Corte, con motivo del “Golpe de Estado” promovido por la asociación cívico-política denominada Acción Comunal, liderada por el doctor Arnulfo Arias, por la cual la Corte Suprema aceptara la renuncia irrevocable presentada por el Presidente de la República, Ingeniero Florencio Harmodio Arosemena y, coetáneamente, declarase “fuera del radio constitucional, la elección de los Designados de 1930 y reconociese validez a los elegidos en 1928, a saber: Ricardo J. Alfaro, Carlos L. López y Eduardo Chiari, como primero, segundo y tercer Designado respectivamente”. De este modo, la Corte acordó que el doctor Ricardo J. Alfaro, nuestro Ministro Plenipotenciario en Washington, asumiera el poder ejecutivo; pero como el movimiento triunfante de Acción Comunal no aceptaba a los demás designados, se exigió que el Presidente Florencio Harmodio Arosemena nombrara al doctor Harmodio Arias, para el cargo de Secretario de Gobierno y Justicia, a fin de que este ciudadano ejerciese la Presidencia hasta el regreso del doctor Alfaro.

Así las cosas, el Primer Designado, doctor Alfaro, tomó posesión el 16 de enero de 1931, reemplazando al Secretario de Gobierno y Justicia encargado, doctor Harmodio Arias.

A esta altura conviene unas breves puntualizaciones:

Las figuras que constitucionalmente suplían las faltas del Presidente, en su orden de nombramiento, se denominaban Designados y estos tres ciudadanos eran elegidos cada dos años por la Asamblea Nacional, para un bienio (artículo 67, ordinal 4 de la Constitución Política de 1904).

V. Estampa N° 5

A. El derrocamiento del doctor Arnulfo Arias en 1941

La siguiente ocasión de una especial relevancia de la Corte Suprema de Justicia ocurrió el día 9 de octubre de 1941, esto es, diez años después del caso anterior, con motivo del derrocamiento del Presidente de la República Doctor Arnulfo Arias.

Es bien conocido, por los textos de la historia panameña, que el Presidente Arias viajó de incógnito en la mañana del día 7 de octubre de 1941 a la República de Cuba, sin obtener la licencia ritual respectiva. Y por esta omisión, la Corte Suprema expidió el 9 de octubre de 1941, el siguiente Acuerdo:

ACUERDO 72
La Corte Suprema de Justicia,
CONSIDERANDO:

- 1° Que el Doctor Arnulfo Arias, Presidente de la República se ha ausentado inopinadamente del País dejando en acefalía dicho cargo.
- 2° Que no ha sido posible dar con el paradero del Primer Designado para que se encargue del Poder Ejecutivo.
- 3° Que no es posible ni conveniente para los intereses del País que continúe en acefalía el cargo de Jefe del Poder Ejecutivo.

ACUERDA:

Llamar al Segundo Designado para que se encargue del Poder Ejecutivo y desempeñe el cargo de acuerdo con la Constitución.

Dado en Panamá, a los nueve días del mes de Octubre del año de mil novecientos cuarenta y uno.

El Presidente: (fdo.) CARLOS L. LÓPEZ. - El Magistrado; (fdo.) ERASMO DE LA GUARDIA.- El Magistrado: (Fdo.) DARIO VALLARINO.- El Magistrado: (fdo.) B. REYES T.- El Magistrado: (fdo.) PUBLIO A. VÁSQUEZ.- El Secretario: (fdo.) Lorenzo Hincapié.

Posteriormente, el 13 del mismo mes y año, la Corte expidió el Acuerdo 77, actuando esta vez a petición expresa del Señor Procurador General de la Nación, y en ese documento declaró vacante el cargo de Presidente de la República, cuya parte resolutive textualmente dispone:

ACUERDA:

Declarar que el alto cargo de Presidente de la República se halla vacante de modo absoluto, por abandono que de él hizo el Doctor Arnulfo Arias Madrid, quien lo ejercía, al ausentarse del País para el extranjero sin separarse previamente de su puesto mediante el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

“Cópiese, notifíquese y publíquese”.

No habiendo más de que tratar se dio por terminado el acto, firmado para constancia por todas las personas que en él han intervenido.

El Presidente: (fdo.) CARLOS L. LÓPEZ.- El Magistrado: (fdo.) DARIO VALLARINO.- El Magistrado: (fdo.) ERASMO DE LA GUARDIA.- El Magistrado: (fdo.) B. REYES T.- El Magistrado: (fdo.) PUBLIO A. VASQUEZ.- El Secretario: (fdo.) L. Hincapié.

De los documentos transcritos, claramente se desprende que en el mes de octubre de 1941, la Corte adoptó medidas trascendentales, por su importancia institucional y política, visto que el primero declara el abandono del cargo de Presidente de la Re-

pública y se llama al Segundo Designado, Ing. Ernesto Jaén Guardia, supuestamente por no haber sido localizado el Primer Designado, doctor José Pezet (según versiones estaba recluso en la Cárcel Modelo de la Capital). El mismo día, 9 de octubre de 1941, se aceptó la renuncia presentada dos horas después por el Ing. Jaén Guardia y se llamó a ejercer el cargo de Presidente al Ministro de Gobierno y Justicia, Don Ricardo Adolfo de la Guardia, escogido para tal efecto por el Consejo de Gabinete y, en esta calidad, ejerció la Presidencia hasta el 15 de junio de 1945, cuando debió resignarlo ante la Segunda Asamblea Nacional Constituyente.

Como era previsible, la actuación de la Corte en el mes de octubre de 1941 fue ampliamente cuestionada por la opinión pública, que la calificó de extremadamente política. Sin embargo, aunque lamentamos que, aparentemente, influyeran en las decisiones de la Corte las contingencias de la sucesión presidencial, hay que entender que ante situaciones de hecho, de la magnitud apuntada, los altos intereses nacionales pueden explicar la adopción de medidas heroicas que contribuyan a la paz y el orden público.

VI. Estampa N° 6

A. Derrocamiento del Presidente Daniel Chanis

El derrocamiento del Presidente doctor Daniel Chanis, en el mes de noviembre de 1949, por parte de la Policía Nacional, dio lugar a tres actuaciones importantes de la Corte Suprema de Justicia.

Debemos señalar que obviamente hubo una condenable indisciplina por parte del Cuerpo de Policía, que se tradujo en rebelión, la cual nunca debió darse, porque constitucionalmente se imponía la obediencia a las órdenes impartidas por el Presidente de la República.

No obstante lo anterior, veamos resumidamente las tres actuaciones de la Corte Suprema en ese lamentable episodio de la vida nacional.

Ante la renuncia del doctor Chanis, presentada por la indebida coacción de la fuerza pública, la Corte llamó a ejercer el cargo al Segundo Vicepresidente, Don Roberto F. Chiari, a quien le dio posesión en las primeras horas de la mañana del día 20 de noviembre de 1949.

Dado que el doctor Chanis retiró su renuncia en la sesión pública de la Asamblea Nacional del día 22 del mismo mes, debió la Corte pronunciarse en la tarde del 24 de dicho mes y año sobre la constitucionalidad de la administración Chiari, en virtud de consulta pública del gobierno en funciones. La respuesta de la Corte llegó a la Presidencia mediante carta firmada por cuatro de los cinco Magistrados, que reconocía al doctor Daniel Chanis como el Presidente legítimo; ante esta respuesta, el Presidente abandonó la Presidencia.

El Magistrado doctor Erasmo de la Guardia se negó a firmar la misiva, por estimar que no procedía la consulta del Presidente Chiari. Años después explicó su conduc-

ta, como sigue:

“Abordaré ahora aquella negativa mía a firmar la comunicación enviada por la Corte al Presidente Roberto F. Chiari respecto al dilema Chanis o Chiari a que aludí al comienzo de estas líneas. Ello obedeció a la sencilla razón de que la Corte, como usted bien sabe, solamente puede resolver consultas formuladas dentro de un proceso por ‘un funcionario encargado de administrar justicia’ (Artículo 167 de la Constitución). No le era dable, pues, hacerlo a petición del Presidente Chiari.”

A mis veintidós años, ejerciendo el cargo de Personero Municipal en Veraguas, conocí a distancia estos acontecimientos, escuchados en vivo por cadena nacional de radiodifusión, y he creído útil relatar esta fase de nuestro Órgano Judicial para los estimados asistentes y lectores de estas líneas, que así lo desconozcan.

VII. Estampa N° 7

A. Necesidad de la ratificación legislativa de los Magistrados

En estas estampas, consideramos conveniente que aparezca la actuación de la Corte Suprema de Justicia, motivada por la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el doctor Felipe Juan Escobar contra el acto de posesión de un Magistrado de la Corte Suprema, cumplido por el Órgano Ejecutivo, en el mes de junio de 1950.

Básicamente, la impugnación se debía a la circunstancia de que la posesión al Magistrado se dio sin que el nombramiento hubiese recibido la aprobación de la Asamblea Nacional, conforme lo exigía el artículo 144 de la Constitución de 1946. No se trataba, pues, de impugnación contra la persona del Magistrado, sino de la diligencia de posesión, por prematura.

Pues bien, a pesar de que el Procurador General de la Nación rindiera su opinión jurídica a favor del acto impugnado, por considerar que el caso podría ser a lo sumo una controversia de ilegalidad, que ameritaba declinación de competencia, la Corte Suprema no compartió el criterio del Procurador y pasó a pronunciar fallo de fondo.

En efecto, mediante sentencia fechada 24 de octubre de 1950, la Corte declara la inconstitucionalidad demandada, tras una didáctica motivación que vale conocer. Dice:

“La Corte considera que cuando la posesión se ataca por la falta de credenciales, no cabe duda que se contempla un caso que cae dentro de la jurisdicción del Contencioso Administrativo. Así lo tiene resuelto ya la Corte en los fallos que dictara el 10 de enero y el 4 de febrero del año próximo pasado en sendas demandas de inconstitucionalidad presentadas por los Abogados Carlos E. Bieberach y Eloy Benedetti.

Ahora bien, para dilucidar el aspecto de la constitucionalidad de la posesión, procede esclarecer previamente cuáles son las condiciones requeridas para ejercer el cargo de Magistrado de la Corte Suprema.

¿Cuándo se adquiere, en verdad, la calidad de Magistrado?

Cuando la persona designada con el cargo demuestra que reúne los requisitos constitucionales y legales y se le da oportuna POSESIÓN del mismo.

¿Cuáles son los requisitos que la Constitución impone?

Que tenga, ante todo, las credenciales con vista a lo preceptuado por el artículo 166 de la Constitución Nacional.

Luego, es cuestión imprescindible que el nombramiento no sólo recaiga en la persona con credenciales, sino que el nombramiento reúna las condiciones siguientes:

Que sea aprobado unánimemente por el Consejo de Gabinete;

Que sea aprobado por la Asamblea Nacional (ordinal 16 del artículo 144 de la Constitución Nacional).

No se puede remitir a dudas, pues, que el nombramiento de Magistrado recaído en el doctor Publio A. Vásquez para que tenga validez constitucional debe ser ante todo aprobado por la Asamblea Nacional. Faltando este requisito, la posesión que se le ha dado del cargo adolece, en verdad, del vicio de inconstitucionalidad denunciado.”

Consideramos que en este caso, donde no se debatía la personalidad del Magistrado, sino la oportunidad de su posesión, la Corte escribió una estampa brillante de su historia.

Conviene señalar que luego de la sentencia, el nombramiento fue aprobado por la Asamblea y el Magistrado tomó posesión oportunamente.

VIII. Estampa N° 8

A. La actuación de la Corte en las elecciones de 1968

En el orden cronológico que venimos utilizando, la siguiente actuación jurídico-política de la Corte Suprema se dio en el año de 1968, con motivo del proceso seguido en la Asamblea Nacional de Panamá al Presidente Don Marcos Robles Méndez, acusado del delito de coacción electoral, por lo cual la Asamblea Nacional, en funciones judiciales, investigó, encausó y juzgó al mandatario y el 29 de marzo de 1968, expidió sentencia condenándole a la pena de destitución del cargo y de interdicción temporal y llamó al Primer Vicepresidente, Don Max del Valle, para asumir la Presidencia por el resto del período. A continuación, el nuevo Presidente tomó posesión en el recinto de la Asamblea ante dos testigos. No obstante, el conflicto obligó la intervención de la Corte debido al comunicado de la fuerza pública informando a la ciudadanía que no acataría el fallo de la Asamblea hasta tanto fuese ratificado por la Corte Suprema, ante la cual se había presentado una acción de amparo de garantías constitucionales.

La Corte Suprema –Pleno– en sentencia de 4 de abril de 1968, decidió favorablemente la citada demanda de amparo de garantías constitucionales, revocó la actuación de la Asamblea Nacional, y en tal virtud, el Presidente Robles concluyó su período presidencial el 30 de septiembre de 1968. En ese fallo salvó su voto el Magistrado Suplente Lcdo. Carlos Enrique Adames.

Nos ha parecido conveniente hilvanar sobre esta estampa de nuestra administración de justicia, porque la decisión de la Corte fue muy cuestionada, sobre todo porque en casos similares había sido distinto su dictamen. Ejemplo de ello lo es la sentencia emitida el 27 de mayo de 1952 en el proceso de inconstitucionalidad propuesto por Diego García Monge contra las resoluciones de la Asamblea Nacional, en funciones judiciales, fechadas 9 de mayo y 25 de mayo de 1951 contra el Presidente doctor Arnulfo Arias, donde la Corte se declaró incompetente, señalando que la Asamblea en funciones judiciales constituye el máximo tribunal y, por lo tanto, sus fallos no admiten recurso alguno.

IX. Estampa N° 9

A. Breves reseñas de la Corte durante el régimen militar

Frente al pronunciamiento militar del 11 de octubre de 1968, inicialmente la Corte Suprema de Justicia adoptó una posición neutra, quizá influida por las indiscreciones de altos funcionarios del Presidente depuesto, que habían anunciado la reestructuración de la Corte próximamente y, entre las fórmulas sugeridas para hacerlo, se mencionó la de un decreto de jubilaciones forzosas.

El propósito, si ciertamente existió, fue postergado por la intervención militar, aunque el régimen surgido de los cuarteles, lo puso en práctica pocos días después, mediante el Decreto de Gabinete 17, de 29 de enero de 1969; esto es, apenas tres meses después de su instalación, y los nuevos Magistrados entraron en funciones el 1° de abril de 1969.

Debe reconocérsele a la nueva Corte, que dentro de las imperfecciones de su nombramiento, se desempeñó con cordura, y buena fe, pues ciertamente actuó con relativa independencia del régimen, hasta el punto que despachó sentencias anulatorias de actos oficiales importantes y en los procesos comunes se desempeñó tan normalmente que en los tribunales no se sintieron los efectos del gobierno de fuerza. La estampa significativa de este período puede resumirse diciendo:

1. En materia de jurisdicción ordinaria, el Órgano Judicial fue garante de los derechos personales e individuales, en cuanto dice relación con la honra, vida, bienes e intereses sociales.
2. Los fallos se expedían sin intervenciones indebidas de los otros poderes públicos.

3. Respecto a las garantías constitucionales, técnicamente estuvieron suspendidos, por más de un año, los recursos de Hábeas Corpus y de amparo de garantías constitucionales y cuando se restablecieron fueron funcionales.
4. En consecuencia, no es exacta la versión referente a que el Órgano Judicial, generalmente, fuese un ente incondicional del gobierno militar, pues hasta la finalización de mi período en la Corte Suprema (1985), nunca lo percibí como impositor de órdenes a jueces y magistrados.

X. Estampa N° 10

A. Restauración del cargo de Vicepresidente de la Corte

Relataremos en este espacio un lamentable caso que me tocó presenciar, ejerciendo el cargo de Magistrado Presidente del Primer Tribunal Superior de Justicia, que en aquel tiempo (1973) se ubicaba en el antiguo Palacio de Justicia de la Plaza de Francia, ciudad de Panamá. A la sazón, la Corte Suprema de Justicia ocupaba todo el nivel superior del edificio.

Fue así como una mañana se escuchó un fuerte y alto cruce de palabras entre dos de los Magistrados de la Corte Suprema, hasta el punto que todos los presentes pudieron enterarse que el desacuerdo tenía como causa la plaza de Presidente de la Corte, que iba a quedar vacante temporalmente con motivo de viaje del Presidente titular. Ambos Magistrados aspiraban a la sucesión y para entonces no existía el cargo de Vicepresidente de la Corte, por haber sido eliminado.

Debo explicar que la Corte Suprema tuvo Presidentes y Vicepresidentes titulares desde su creación en 1903 hasta el año de 1956, cuando se expidió la Ley 47 de 1956, reformativa del Libro Primero del Código Judicial. Esta legislación eliminó la Vicepresidencia y dispuso que los Presidentes de Salas reemplazaran al Presidente en sus faltas accidentales (artículo 9), pero omitió distinguir el orden de sucesión.

Los dos aspirantes, Presidentes de Sala ambos, aparentemente no tenían la gentileza de ceder para solucionar el diferendo.

El injustificado incidente produjo en mi ánimo tal desencanto que en la semana siguiente preparé un proyecto de reforma, para introducirlo en el nuevo proyecto de Código Judicial, el cual fue aprobado en la Comisión y luego pasó a ser el actual artículo 74 del Código Judicial (Texto Único).

Poco después, omitiendo las causas, incluí en un ensayo preparado para sugerir modificaciones al Código Judicial, mi recomendación de que fuese restaurada la Vicepresidencia de la Corte. Este ensayo mereció aparecer en una publicación de la Universidad de Panamá.

XI. Estampa N° 11

A. Las reformas constitucionales de 1983

Las reformas constitucionales que se aprobaron mediante el referéndum celebrado el 24 de abril de 1983, representaron para la Corte Suprema de Justicia, otra actuación digna de recordarse, no tanto por su fondo, sino por la fórmula escogida por el Órgano Ejecutivo para su aprobación, dado que no se ajustaba al mandato constitucional vigente entonces para realizar tales reformas.

En efecto, el artículo 140 de la Constitución Política de 1972 textualmente disponía:

“Artículo 140. Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por iniciativa propia o del Consejo de Gabinete. Las reformas requerirán para su vigencia la ratificación por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instale en el período siguiente.

El acto reformativo de la Constitución expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento será publicado y transmitido por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, en las primeras sesiones ordinarias siguientes a la elección para la renovación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, a efecto de que sea sometido a ratificación.”

Y, contrariamente, la convocatoria al referéndum se hizo mediante simple Resolución de Gabinete que convocaba directamente a la ciudadanía, es decir, sin la intervención de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, corporación que acorde con el artículo 140 constitucional, debía aprobarla en dos períodos distintos.

La solución, como siempre, pasó a manos de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto los abogados Miguel Antonio Bernal, Carlos Enrique Adames y Joaquín Ortega, presentaron demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema contra la Resolución 38 de 30 de marzo de 1983, expedida por el Consejo de Gabinete y por la cual “se convoca a un Referéndum sobre reformas a la Constitución Política de la República de Panamá y se dictan otras medidas”, a la cual la Corte debió imprimirle la tramitación ritual, para que oportunamente fuese decidida mediante sentencia. Dentro del trámite, le correspondió emitir concepto al Señor Procurador General de la Nación, en virtud del turno reglamentario, y este alto funcionario solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad, por considerar evidente la violación constitucional.

La Corte falló la causa en Sentencia de 21 de abril de 1983, en sentido desfavorable a la demanda de inconstitucionalidad, y, en consecuencia, pudo celebrarse la elección correspondiente, cuyo resultado fue favorable al pliego de reformas some-

tido por el Órgano Ejecutivo y, consecuentemente, quedó incorporado a la Constitución Política.

No obstante lo anterior, el que les habla tuvo que disentir del fallo constitucional, por razones de principios, y hube de redactar rápida y brevemente el respectivo salvamento de voto, porque la votación se celebraría tres días después. Lo transcribimos porque es corto y se explica por sí solo:

“SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS CARLOS REYES”

Brevemente, pues las circunstancias los exigen, debo dejar constancia para la historia de mi disconformidad con el fallo anterior, a saber:

Estimo, como el que más, que nuestra Constitución Política requiere reformas y estoy consciente de que pareciera haber consenso en los Partidos Políticos reconocidos para llevarlas a cabo por el medio adoptado por el Órgano Ejecutivo, que los demandantes impugnan.

No obstante lo anterior, también soy consciente de que el artículo 140 de la Constitución Política atribuye privativamente a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la reforma del estatuto fundamental, normatividad que es ignorada por los actos impugnados.

En consecuencia, como sigo creyendo que en un Estado de derecho el principal deber de los jueces es acatar el orden jurídico establecido, máxime para los Magistrados de la Corte guardiana de la integridad de la Constitución, con independencia de fórmulas aparentemente heroicas, respetuosamente salvo el voto en la anterior sentencia.

Fecha: *ut supra*.
(fdo.) Luis Carlos Reyes
(fdo.) Santander Casís
Secretario General

Hubo censuras, porque las reformas, aunque inspiradas en buenas intenciones, no se ajustaron a la cláusula constitucional reformativa, y, sobre todo, porque ellas no produjeron los beneficios esperados en sustento de la institucionalidad jurídica, como lo demuestran los graves acontecimientos posteriores, que culminaron con otros “golpes de estado” y la lamentable invasión de 1989, hasta el punto que, veinte años después, todavía se escuchan voces solicitando la expedición de una nueva Constitución Política.

XII. Estampa N° 12

A. La renovación de la Corte Suprema en 1990

Como obvia consecuencia del término del gobierno en 1989, surgió una nueva Cor-

te Suprema de Justicia, en reemplazo de la que estaba en funciones, a cuyos miembros les fue solicitada la renuncia por la nueva administración.

Si bien la renovación de la Corte puede estimarse explicable, dentro de las nuevas circunstancias, lamentablemente el procedimiento empleado no se ajustó al orden constitucional que el nuevo gobierno proclamó respetar en el autodenominado “ESTATUTO DE RETORNO INMEDIATO A LA PLENITUD DEL ORDEN CONSTITUCIONAL”, promulgado en la Gaceta Oficial 21440 de 21 de diciembre de 1989.

Efectivamente, con estricta sujeción al orden constitucional restablecido, se habrían evitado las censuras de que se hizo objeto al nuevo Gobierno, por haber posesionado a los Magistrados de sus altos cargos, sin pasar por el requisito de la ratificación legislativa.

Aquí conviene recordar la citada sentencia de 24 de octubre de 1950 (Registro Judicial 17 de 1950, páginas 153-156).

Es verdad que la Asamblea Legislativa electa el 7 de mayo de 1989, conjuntamente con el Presidente y los Vicepresidentes de la República, no estaba en funciones; pero ya había sido convocada a sesiones en el “Estatuto de retorno inmediato a la plenitud del orden constitucional”, y, consecuentemente, bien pudo esperarse su cercana instalación para someterle los nombramientos de Magistrados. O bien, llamar a los suplentes de los Magistrados renunciantes, que habían sido ratificados, para que ejercieran las funciones hasta tanto la Asamblea aprobara los nuevos Magistrados. Ambas fórmulas eran factibles, a corto plazo.

No pretendemos echar sombras sobre las figuras elegidas para Magistrados de la Corte en 1990, que en términos generales son excelentes profesionales y ejercieron eficazmente sus funciones. El señalamiento está más bien dirigido a la juventud estudiosa y a los nobles abogados, que en este recuento histórico del primer centenario de nuestra administración de justicia, deben conocer todos los episodios estelares vividos, en la constante búsqueda de superaciones y de rectificaciones, para que no se repitan los errores y se imiten los aciertos.

Conclusión

Naturalmente que se quedan estampas judiciales, reflejadoras de hechos importantes, dignas de conocerse, inclusive de niveles inferiores a la Suprema Corte, conocidos por mí, de primera mano, en mis más de cuarenta años consecutivos servidos a todos los niveles del Órgano Judicial, pero esto conllevaría más tiempo del razonable.

Por tanto, esta será tarea a cumplir en otra oportunidad.

Luis Carlos Reyes

Luis Carlos Reyes es abogado titulado por la Corte Suprema de Justicia en 1959. En 1981, obtuvo el título de Doctor en Leyes de la Bernadean University de Vannus, California, Estados Unidos. Recibió el doctorado Honoris Causa de la Universidad Simón Bolívar, de Barranquilla, Colombia, en 1982.

Socio de la Firma Forence Sucre, Arias y Reyes desde 1986, ha desempeñado diversos cargos entre los que destacan Presidente del Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados (1997-2001), Magistrado titular de la Corte Suprema de Justicia (1982-1985), Magistrado titular de Tribunal Superior de Distrito Judicial (1969-1982), Juez de Circuito en Veraguas (1959-1969) y Juez Municipal y personero en esa provincia entre 1948 y 1959. En 1948 fue elegido Alcalde del Distrito de Cañas.

Entre sus obras publicadas se cuentan “Las Medidas Cautelares en el Proceso Civil de la República de Panamá” (2002); “Los efectos de la Declaratoria de Inconstitucional” (1993); los folletos: *La nulidad en el proceso civil panameño* (1976) y *Reformas al Procedimiento Civil y a la Organización Judicial* (1991); además es autor de múltiples ensayos jurídicos publicados en revistas nacionales e internacionales.

El doctor Reyes recibió la Condecoración Urracá (1983), la Medalla Simón Bolívar (1994), Premio Anual Olmedo Angel Rosas Abrego (1981), entre otras distinciones.



Carlos A. Mendoza, Jurista de la Patria

Laurentino Díaz López

La patria siente y vive un profundo y merecido regocijo en estas fechas. Celebramos con júbilo el Primer Centenario del nacimiento de nuestra República y el momento es propicio para hacer un alto en el camino y mirar en forma retrospectiva de dónde venimos y vislumbrar el horizonte que nos señale la ruta que hemos de seguir en busca de futuros más promisorios.

A lo largo de todo el territorio nacional estamos celebrando encomiásticas festividades. Exaltamos la figura de los próceres que forjaron los cimientos de nuestra nacionalidad; recorremos las páginas de nuestros insignes escritores para beber en sus obras nuestra historia y solazarnos con sus novelas y narraciones. Admiramos las esculturas que nos han legado nuestros artistas y contemplamos la belleza de las pinturas de los mejores pinceles patrios, obras de arte que ornamentan los muros de pinacotecas nacionales y extranjeras.

Pero hoy, nos congregamos en este sagrado recinto para rendir un justo tributo a una de las figuras más señeras y emblemáticas vinculadas a la ciencia del Derecho. Nos reunimos en este momento para exaltar y recordar la ilustre y procera personalidad del doctor Carlos A. Mendoza. Y la iniciativa se debe a la propia Corte Suprema de Justicia, la que quiere rendir un merecido homenaje a quien un día fue llamado a formar parte de esta augusta Corporación, pero que él, el doctor Carlos A. Mendoza, ajeno muchas veces a los llamados vocingleros de la gloria, prefirió declinar tan honrosa y meritoria distinción para dedicarse al ejercicio de su profesión de abogado en los más apartados rincones de la patria.

El doctor Carlos A. Mendoza fue uno de los artífices de nuestra vida republicana. Su voz sonora y convincente se dejó sentir a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Su recuerdo está vinculado en forma indisoluble a tres facetas de nuestra Historia: como autor del Acta de la Independencia, como redactor del Código Civil y como creador de la ley que estableció la Organización Judicial, sin olvidar otros numerosos temas que adornan la personalidad de tan augusto patricio.

Fue dueño y señor de una acrisolada formación humanística y jurídica. Una cultura no improvisada, puesto que encuentra sus raíces en el ocaso del siglo XIX cuando ya figuró entre los grandes del Departamento del Istmo: Tesorero de Instrucción Pú-

blica, Gobernador de la capital, Secretario de Hacienda, Diputado a la Asamblea Legislativa, Edil Municipal y Secretario general de Rafael Aizpuru; fueron algunos de los cargos que desempeñó con el más fervoroso patriotismo, ajeno en todo momento a satisfacer sus propios intereses personales.

A esta fructífera carrera, añadamos el papel esencial que jugó desde los albores de la naciente república: Ministro de Justicia, designado por la Junta Provisional de Gobierno; Secretario de Hacienda y Tesoro durante la administración de José Domingo de Obaldía; Segundo Designado, y por azares del destino, encargado del Poder Ejecutivo. En estos campos dejó una fructífera labor que ha sido amplia y atinadamente estudiada por magistrales comentaristas.

Una vez establecida la Junta Provisional de Gobierno, la misma procedió a efectuar los primeros nombramientos del nuevo Gabinete. El doctor Carlos A. Mendoza fue designado, con todo acierto, Ministro de Justicia; Eusebio A. Morales nos ofrece una valiosa y acertada apreciación acerca de esta elección: “Realizada la separación de Panamá, Mendoza fue llamado por el Gobierno Provisional a desempeñar el Ministerio de Justicia. Si algún istmeño tenía derecho a ocupar el puesto más prominente del Gabinete, ese hombre era Mendoza”. Con la mayor entereza de ánimo, sin amilanarse ni claudicar a sus elevados ideales, supo enfrentarse a las adversidades que en momentos tan delicados se cernían sobre la Patria naciente.

Tampoco hicieron mella en el ánimo acrisolado de Mendoza las intrigas, cabildeos y agravios de que fue blanco durante algunos años, impulsados, casi siempre, por individuos acosados por la envidia y la animadversión que le alejaron durante algún tiempo de las lides públicas. Pero aquella aparente marginación no tardaría en convertirse en su más denotado aliado. El propio Eusebio A. Morales da testimonio de ello al afirmar: “...desde que se le relegó injustamente a una posición menos visible, jamás mostró resentimiento por aquel acto y se entregó a un trabajo verdaderamente extraordinario cual fue el de la reorganización del Poder Judicial y creación de comisiones para preparar los Códigos nacionales”.

Como Ministro de Justicia, no fueron pocos los obstáculos que hubo de sortear el doctor Mendoza. En aquellos momentos, signados, tal vez, con el sello de la incertidumbre para unos, y para otros, por su sincera lealtad a Colombia, fueron diversas las manifestaciones de disconformidad con el nuevo status jurídico. Mientras unos presentaban su renuncia a los cargos que venían desempeñando, otros se unieron con pleno entusiasmo a la causa nacionalista.

Sería interesante rastrear la documentación oficial de la época para encontrar constancia de estas variadas posiciones a las que tuvo que hacer frente el Ministro de Justicia con la mayor entereza.

Traigamos a colación, solo como ejemplos, la renuncia del Magistrado y Presidente del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Panamá, argumentando, “que ha cesado por completo en el desempeño de dichas funciones, en virtud de la transformación política que se le comunica, y por derivar el nombramiento con que las ejercía

del gobierno de Colombia y ser ciudadano de dicho país, razón por la cual no se cree con derecho legal para seguir sirviéndolas”, según Nota 2, de 7 de noviembre de 1903, de José Manuel Castillo, Secretario de dicho Tribunal.

Excusa de similar talante es la Nota 3, de 9 de noviembre de 1903, por la que el doctor Efraín J. Navia, Magistrado Suplente en representación del señor doctor Gil Ponce que se hallaba en aquellos días en Bogotá, quien comunica que “no acepta la transformación política que ha dado por resultado el establecimiento de la República de Panamá”.

Escueta es la renuncia del Magistrado Eleuterio Cárdenas con fecha 10 de noviembre de 1903, en la que comunica al Ministro de Justicia que “no continuaré desempeñando el empleo de Magistrado que ocupé como empleado nacional hasta el día tres del presente”.

José María Núñez R., Juez Primero del Circuito Civil de Panamá ofrece su renuncia alegando que “Mi condición de colombiano no me permite seguir desempeñando las funciones de Juez Primero de este Circuito Civil. Lo que llevo a conocimiento de Su Señoría a fin de que se llene la vacante oportunamente”, según nota enviada el 6 de noviembre de 1903.

Muy contrarias fueron las actitudes de otros funcionarios que no vacilaron en secundar y unir fuerzas para consolidar la nueva nación, con el optimismo de que con este paso se abría una nueva etapa en la vida del Istmo.

Por esto, frente a las posiciones desertoras de los timoratos, Mendoza vio con agrado la posición de otro grupo más numeroso que aplaudió y secundó el nacimiento de la República. Como ejemplo, citemos algunos casos para cimentar nuestra afirmación.

El 9 de noviembre de 1903, los empleados subalternos del Tribunal Superior de Justicia envían un exultante memorial al Ministro de Justicia en el que dicen: “que, no obstante el haber aceptado con entusiasmo de verdaderos istmeños la transformación política iniciada el día tres del presente mes requeridos hoy por el señor Secretario del Tribunal, prometemos y juramos sostener y defender los fueros e intereses de la naciente República de Panamá...”

Parecido sentimiento embarga a todos los empleados del Tribunal Superior de la Sala de lo Criminal al sostener que “...todos los empleados aceptan el hecho cumplido el día 3 del presente y que en consecuencia, están dispuestos a prestar oportunamente el juramento de fidelidad a la nueva República”, según nota firmada por Juan J. Amado.

No faltaban aires menos refrescantes por las costas del Atlántico, según consta en la Nota 1, fechada en Colón el 7 de noviembre de 1903, en la que el Segundo Juez de Circuito, lleno de entusiasmo, asegura a “Su Señoría que el movimiento político realizado con feliz éxito, es uno de los muchos que esperábamos ver cumplidos, de donde surge la

República de Panamá, la cual, a no dudarlo, será en breve una de las primeras naciones de Sur América y la que hoy abre una nueva era de progreso y engrandecimiento a todos los que vivimos inspirados por análogos sentimientos”.

Del Juez de Circuito de Chiriquí es la Nota 1, dada en David el 12 de noviembre de 1903, en la que tras aceptar “...la transformación política que ha dado vida a la República de Panamá”, añade que “ha aceptado el movimiento libertador y que guardará la debida fidelidad a la nueva República de Panamá”, dice Manuel de J. Jaén.

El Juez Segundo de Circuito de lo Civil, de Panamá, también se dirige al Ministro de Justicia para dejar constancia de su apoyo a la nueva República al decir: “Tanto el suscrito como los demás empleados subalternos de este Juzgado sentimos orgullo en manifestar a Su Señoría que aceptamos y juramos defender nuestra querida República por haber sido el cambio efectuado el más ardiente deseo que, desde que llegamos a conocer nuestros derechos, germinara en nuestros pechos”, dice Ismael García de Paredes.

Al frente del Ministerio de Justicia, le correspondió al doctor Mendoza dar los primeros impulsos para llevar a cabo la redacción de los nuevos códigos que habrían de suplantarse los hasta el momento vigentes de Colombia. Su labor tropezó con las más variadas e inesperadas dificultades. Sería preciso llegar a la época del doctor Belisario Porras para que Carlos A. Mendoza echara sobre sus espaldas el pesado fardo que le puso el Presidente de la República al encomendarle la redacción del Código Civil.

Al producirse en forma un tanto precipitada la independencia del Istmo, era imprescindible que siguiera teniendo vigencia el ordenamiento jurídico colombiano, y más concretamente las normas que regían en el Departamento del Istmo. Sin embargo, era imperativo ir pensando en la elaboración de los Códigos propios de la nueva nación y establecer las bases de la organización judicial mientras se cumplían los objetivos de la Junta Provisional de Gobierno, mediante la designación de las Comisiones pertinentes. Como Ministro de Justicia correspondió al doctor Mendoza llevar a cabo la integración de dichas comisiones de las que retuvo, además, el delicado cargo de ser el presidente de las mismas.

Mientras las comisiones codificadoras llevaban a cabo su cometido, la organización judicial del nuevo Estado no debía quedar a merced de la improvisación, ya que la aplicación de la justicia no podía sufrir menoscabo alguno. Fue la propia Junta de Gobierno la que dispuso que, salvo los cambios exigidos por las circunstancias, seguirían teniendo vigencia las leyes que se venían aplicando bajo el régimen colombiano por cuanto, según criterio de la propia Junta, no era factible que “un país que ha estado gobernado por un cuerpo de leyes conocido, se encuentre repentinamente sin ley ninguna que regule las relaciones de los asociados y fije las facultades y los deberes de las autoridades encargadas de darle protección y seguridad”.

Consciente de esta apremiante necesidad, el doctor Mendoza comenzó sin mayor dilación a trazar los primeros lineamientos para poner las bases de la estructura del

Órgano Judicial. Este singular esfuerzo culminó con la promulgación del Decreto 2 de 21 de noviembre de 1903, es decir, cuando no habían transcurrido aún veinte días desde la proclamación de la Independencia. Este Decreto sería el fundamento de una legislación mucho más amplia y si cabe, mejor estructurada, que se recogería en la Ley 58 de 27 de mayo de 1904.

El artículo 1° del mencionado Decreto señala:

“El Poder Judicial de la República de Panamá, mientras se legisla sobre el particular por el Cuerpo Constituyente de la Nación, se ejercerá por una Corte de Justicia, por un Juez Superior, por Jueces de Circuito de cada Provincia, por Jueces Municipales en cada Distrito, por Tribunales de Arbitramento y Tribunales Militares.”

Señala el artículo 2 del mismo Decreto, que la Corte de Justicia se compondrá de cinco Magistrados principales y otros cinco como suplentes, a fin de llenar las vacantes que pudieran producirse. Se establece que habrá dos Salas, una para los asuntos Civiles y otra para los de carácter Criminal, con tres Magistrados para la primera y dos para la segunda con igual número de suplentes.

El conjunto de los Magistrados de cada Sala formarán la Sala de Decisión y, la reunión de ambas, la Sala de Acuerdo, según lo establecen los artículos 13 y 14. El artículo 4 se refiere a la competencia de la Corte de Justicia que conocerá privativamente, en una sola instancia, de las causas de responsabilidad por culpas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas, de una gama de funcionarios que comprenden desde los Miembros de la Junta de Gobierno Provisional, los Ministros del Despacho del Ejecutivo, Diputados al Cuerpo Legislativo, los Agentes Diplomáticos y Consulares, los Jueces, el Tesorero General de la República, etc., hasta los que implican conocer de los juicios sobre nulidades de las sentencias dictadas en los asuntos del privativo conocimiento de la Corte.

El artículo a que estamos haciendo referencia establece:

“La Corte de Justicia conocerá privativamente, y en una sola instancia:

1° De las causas de responsabilidad por culpas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o con el pretexto de ejercerlas, por los empleados siguientes: Los miembros de la Junta de Gobierno Provisional; los Ministros del Despacho Ejecutivo; los Diputados al Cuerpo Legislativo de la República; los Secretarios de dicho Cuerpo; los Agentes Diplomáticos y Consulares; los Prefectos y sus Secretarios; los Subsecretarios u Oficiales Mayores de los Ministerios; el Juez Superior; los Jueces de Circuito; el Procurador General de la República; los Fiscales del Juzgado Superior y de Circuito; los Generales en Jefes encargados del mando de los Ejércitos de la República; los Agentes o Comisionados que celebren contratos sobre consecución de empréstitos en el extranjero; el Tesorero General de la República; el

Contador, el Cajero y el Jefe de la Contabilidad en la Tesorería General; los Administradores de Hacienda en las Provincias; el Director General de Correos y Telégrafos; los Agentes Postales; los Inspectores de Puerto; los Contadores de la Oficina General de Cuentas y el Secretario y Oficial Mayor de la misma; los Intendentes Generales de Guerra y Marina; los Tesoreros Generales de Guerra, los Comisarios Generales del Ejército, los Gerentes o Directores de Empresas pertenecientes a la Nación, el Pagador Central; el Comandante de la Policía y, en general, los empleados con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más Provincias.

2° De las causas que se sigan por delitos comunes cometidos en cualquier época por individuos que al tiempo de decidirse del mérito del sumario, tenga algunos de los destinos especificados en el número anterior; y también de las causas contra dichos individuos por culpas o delitos que hayan cometido en el ejercicio de otros empleos inferiores con la misma limitación establecida para los delitos comunes.

3° De los negocios contenciosos de los Agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República, en los casos previstos en el Derecho Internacional.

4° De los negocios contenciosos en que tenga parte la República.

5° De los juicios sobre nulidades de las sentencias dictadas en los asuntos del privativo conocimiento de la Corte.”

El artículo 6 apunta a aquellos casos en que la Corte tiene competencia para conocer en segunda instancia por consulta o por cualquier recurso admisible, según la naturaleza de los casos.

En la imposibilidad de realizar un análisis pormenorizado del Decreto en cuestión, sí queremos resaltar algunos aspectos por el interés que los mismos ofrecen.

Así, señala el artículo 45, que los empleados judiciales no pueden ser depositarios o secuestres, ni mandatarios de profesión, ni albaceas, aunque estén en uso de licencia.

Consignemos la obligación que surge del artículo 46 que estipula que todo individuo que desempeñe el cargo de Magistrado o Juez debe “servir de árbitro o arbitrador o amigable componedor, cuando las partes lo designen, con tal que el asunto pueda terminarse por este medio o que no quede recurso contra la sentencia que se dicte”.

Singular importancia tiene el artículo 70 del mencionado Decreto, por contar con un precepto excepcional. Su contenido es del tenor siguiente:

“En uno de los últimos días de cada mes, el Ministro de Justicia, acompañado del Procurador General de la República, practicará una visita a la Corte de Justicia y extenderá una acta en la cual consten los negocios que cursen, los despachados por cada Magistrado y las demoras imputables, si las hubiere. Esta diligencia se publicará en el Registro Judicial, firmada por los visitantes y por el Presidente de la Corte.”

Merece la pena destacar el valor que tiene este artículo, pues aporta una innovación digna de encomio, cual fue la de institucionalizar la Auditoría Judicial, con el objeto de evitar la mora judicial. Lamentamos que en las codificaciones posteriores no se siguiera adoptando esta práctica tan saludable, lo que puede haber dado origen, sin excluir otros factores, a la alta morosidad en los trámites judiciales de que dan cuenta las más distinguidas voces del Foro Nacional, los medios de comunicación masiva y aun por parte de los ajenos a este tema.

El Decreto, como es obvio, establece que es obligación del Estado proveer de locales, mobiliario y sufragar los gastos que correspondan para el adecuado funcionamiento de la Corte de Justicia, del Juez Superior, de los Jueces de Circuito, del Procurador General de la República, del Fiscal del Juzgado Superior y de los circuitales. En cambio, es responsabilidad de los Concejos Municipales, correr con el presupuesto en que incurran los Juzgados y Personeros Municipales.

Sería de loar que en los tiempos que corren, cuando los problemas judiciales se incrementan día tras día, ya sea por el aumento de la población o por la sagacidad de algunos para la comisión de delitos, nuestros tribunales de justicia tuvieran un presupuesto decoroso que les permitiera afrontar con cierta holgura y sin mezquindades los elevados gastos que exige la administración de justicia.

El Decreto, en términos generales, fija las funciones y atribuciones de los distintos jueces, como son el Juez Superior, Jueces de Circuito, Jueces Municipales. Si el Decreto que terminamos de comentar venía a llenar un vacío legislativo, el mismo no llenó seguramente las elevadas aspiraciones de su creador. Por esta razón emprendió el doctor Mendoza la redacción de un nuevo proyecto que llenara por completo sus ilusiones, ajeno ahora a las presiones del tiempo, y por ende, con la calma y sosiego que el asunto ameritaba. Su trabajo culminó con la promulgación, por parte de la Convención Nacional, de la Ley 58 de 27 de mayo de 1904, por la que se estructuraba la Organización Judicial y que según, afirmación del connotado jurista doctor Carlos Cuestas, “Esta ley redactada por Mendoza, puede decirse, es el primer antecedente legislativo del Libro Primero de la Organización Judicial del vigente Código Judicial”.

Y explícito y elocuente es el criterio que emite el renombrado pensador panameño doctor Baltasar Isaza Calderón, cuando expone el siguiente criterio: “La Ley 58 de 1904, dictada el 27 de mayo por la Convención Nacional Constituyente, es el resultado de un proyecto largamente estudiado y meditado por Carlos A. Mendoza”. Y como sopor-

te a su juicio, trae a colación:

“Una nota confidencial ya citada por William I. Buchanan, dirigida a Russell el 1° de febrero de 1904, en la que sostiene que “Mendoza está preparando la organización judicial del país y yo le he facilitado material referente a la Ley de *Habeas Corpus* y otras materias relacionadas con los derechos civiles.”

La ley en mención es un estudio completo, acabado, que plasma todos los aspectos relativos a la organización judicial, en donde quedan fijados todos los asuntos relativos a la materia, e incluso, descendiendo a algunos pormenores que, aunque nos parezcan un tanto intrascendentes, ponen de manifiesto el profundo conocimiento jurídico del autor y su interés por dotar a la Patria de una sólida legislación.

Es imposible pretender hacer un análisis de la Ley 58. Ello sería tema para todo un tratado, por lo que solo nos limitaremos a suministrar un somero contenido de la misma.

La Ley 58 consta de 12 títulos con un total de 200 artículos. Ésta exerta legal obedece a las circunstancias del momento, a las necesidades de la Patria y a las atribuciones y competencias de cada uno de los estamentos del Órgano Judicial.

En el Título I, se fijan las normas preliminares, de carácter general, en donde se establece que la administración de justicia es competencia de la Corte Suprema de Justicia como máximo organismo del Estado, por un Juez Superior, Jueces de Circuito, Jueces Municipales y cualquier otra entidad que las necesidades exijan de acuerdo a las circunstancias del momento y los Tratados Públicos. Tiene en cuenta la autoridad judicial de la Asamblea Nacional en aquellos casos previstos por la Constitución Política. Hace referencia al fuero militar, a las autoridades administrativas, según sus facultades, incorporando a los individuos en la aplicación de la justicia en calidad de jurados, árbitros o amigables componedores.

Deja constancia en el artículo 2, de que los cargos del orden judicial y los del Ministerio Público, no son acumulables y son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo remunerado. Dichos cargos son, igualmente, incompatibles con el ejercicio de la abogacía.

El Título II hace referencia a la Asamblea Nacional, atribuyéndole funciones judiciales en los casos en que se presenten denuncias contra el Presidente de la República o quien haga sus funciones, contra los Secretarios de Estado, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación, siempre que estos funcionarios estén desempeñando sus funciones, contra la seguridad del Estado, contra el libre funcionamiento de los poderes públicos o violatorios de la Constitución o de las leyes nacionales.

El Título III es amplio y prolijo y se refiere a la Corte Suprema de Justicia. Se fija en

cinco el número de sus miembros, los requisitos que debe tener el aspirante al cargo de Magistrado, entre los que figuran: ser panameño de nacimiento o por adopción con más de quince años de residencia en la República; haber cumplido treinta años de edad; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener diploma de abogado o haber ejercido con buen crédito, por diez años a lo menos, la profesión de abogado, o desempeñado, por igual tiempo, funciones judiciales o del Ministerio Público, y no haber sido condenado a pena alguna por delito común. Estos mismos requisitos se exigirán para ser Magistrado de los Tribunales de Justicia que establezcan las leyes.

El artículo 51 hace alusión a que la Corte Suprema conocerá privativamente en Sala de Acuerdo y en una sola instancia, de una pluralidad de asuntos, desde las causas criminales por delitos cometidos por el Presidente de la República, hasta los cometidos por los Secretarios de Estado, el Procurador General de la Nación y los Magistrados de la propia Corte.

1. De las causas criminales por delitos comunes cometidos por el Presidente de la República, o el que en su lugar ejerce el Poder Ejecutivo, los Secretarios de Estado, el Procurador General de la Nación y los Magistrados de la misma Corte Suprema.
2. De las causas criminales por delitos comunes cometidos en cualquier época por individuos que al tiempo en que deba decidirse del sumario, tuvieren alguno de los empleos mencionados en el número que precede.
3. En las causas de responsabilidad por falta o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas por los siguientes empleados:
 - Los Diputados a la Asamblea Nacional.
 - Los Agentes Diplomáticos o Consulares.
 - Los Secretarios de Estados.
 - El Director General de Correo.
 - El Director General de Telégrafos.
 - El General en Jefe del Ejército.
 - El Tesorero General de la República.
 - Los Agentes o Comisionados que celebren contratos sobre consecución de empréstitos en el extranjero.
 - El visitador Fiscal.
 - El Juez Superior.
4. De las causas que se sigan por delitos comunes cometidos en cualquiera época por individuos que al tiempo en que deba decidirse del mérito del sumario tuviera algunos de los destinos determinados en el inciso anterior.
5. De los negocios contenciosos de los Agentes Diplomáticos acreditados ante el

Gobierno de la República, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

6. De las causas o juicios relativos a la navegación marítima o de ríos navegables que bañen el territorio de la República y de las causas y negocios contenciosos sobre presas marítimas.
7. De las controversias que se susciten respecto de contratos o convenios que el extinguido Departamento haya celebrado o que el Poder Ejecutivo celebre con particulares.
8. De los juicios sobre nulidad de las sentencias dictadas en negocios de que la Corte conoce privativamente en una sola instancia.
9. De los recursos de casación y de revisión que hayan establecido o establezcan las leyes.

El artículo 52 señala las siguientes atribuciones privativas de la Corte en Sala de Acuerdo:

1. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados por el Poder Ejecutivo como inconstitucionales.
2. Decidir las competencias que se susciten entre los Tribunales Militares y los Tribunales Civiles.
3. Decidir quienes han perdido o recuperado la calidad de nacional panameño en virtud de lo dispuesto en la Constitución.
4. Decidir sobre las excusas que presenten los Magistrados y Secretarios; quienes hayan de entrar a conocer determinado negocio, cuando éste sea de competencia de la Sala de Acuerdo, y sobre las recusaciones de los mismos.
5. Oír y decidir las renunciaciones y excusas que presenten los Jueces Superior y de Circuito, los Secretarios de la misma Corte y demás empleados subalternos de ella; y declarar la vacante de los mismos.
6. Llamar al funcionario que deba reemplazar al Encargado del Poder Ejecutivo en los casos previstos por la Constitución.
7. Dar posesión al Presidente de la República o al que en su lugar haya de ejercer el Poder Ejecutivo cuando la Asamblea Nacional no esté reunida.
8. Dar los informes que la Asamblea Nacional, el Presidente de la República por medio de sus Secretarios y el Procurador General de la Nación, le pidan respecto de los negocios en que conocen.
9. Formar el reglamento para su régimen interior.
10. Hacer los nombramientos de Juez Superior y de Circuito y de los suplentes de

éstos.

11. Dar cuenta a la Asamblea Nacional de las dudas, vacíos, contradicciones e inconvenientes que vaya notando en la aplicación de las leyes
12. Expedir los certificados de idoneidad necesarios para desempeñar el cargo de Juez Superior y de Circuito.
13. Aprobar o improbar las tasaciones de costas cuando hubiere condenación en ellas y moderar los honorarios de los litigantes o sus abogados y las tasaciones de los peritos cuando sean excesivas.
14. Decidir las reclamaciones sobre condenación de costas, multas, arrestos, y apercibimientos que imponga correccionalmente la misma Corte
15. Castigar correccionalmente, con multas hasta de cincuenta pesos, arresto hasta de seis días o apercibimiento a los que desobedecieren sus órdenes o le faltaren el respeto en el acto en que está desempeñando las funciones de su cargo.
16. Castigar asimismo con apercibimiento o multas de uno a cinco pesos, las irregularidades, omisiones o faltas que observen en los negocios civiles y criminales de su conocimiento, cometidas por el Juez Superior, los Jueces de Circuito, Agentes del Ministerio Público, partes o abogados y demás personas que intervengan en los juicios, inclusive las faltas al decoro y respeto que deben guardar los empleados y personas mencionadas en las actuaciones. De estas penas puede reclamar el castigado, ante la misma autoridad que la impuso o ante superior si lo tuviere. Cuando la pena se impone por Magistrado, la apelación se dirigirá a los otros Magistrados que formen la respectiva Sala.
17. Formar la lista de Conjuces con los nombres de los suplentes de los Magistrados, con los de los Jueces Superior y de Circuito y con las de los suplentes de éstos.
18. Pasar terna al Presidente de la Republica para los nombramientos de Notarios y Registradores.
19. Todas las demás que le atribuyan las leyes.

Del mismo modo, es competencia de la Corte conocer de las faltas y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por: los Diputados a la Asamblea Nacional, los funcionarios diplomáticos y consulares, Secretarios de Estado, Director General de Correos y Telégrafos, así como los imputados al General en Jefe del Ejército, al Tesorero General de la Nación, entre otros.

El Título IV se refiere al Presidente de la Corte y sus obligaciones.

En el Título V se regula todo lo pertinente a los Jueces Superiores y de Circuito. En la capital de la República habrá un Juez Superior que extenderá su jurisdicción a todo el territorio nacional. Se estipulan también los requisitos que deben llenar los aspirantes tales como ser ciudadano en ejercicio, ser versado en la ciencia del derecho y gozar de buena reputación. El Juez Superior tenía capacidad para conocer de los delitos de traición a la Patria en guerra contra extranjeros, homicidios, incendios, asalto por cuadrilla de malhechores, envenenamiento, robo que sea o exceda de cien pesos, hurto superior a los doscientos pesos, estafa que sea o supere los mil pesos, falsificación de documentos o de moneda y todos los demás delitos señalados en el Código Penal y en otras leyes.

Lo pertinente a los Jueces de Circuito está regulado en el Título VI. Tras referirse al personal y su organización, el artículo 79 señala la competencia de los Jueces de Circuito, entre los que destacamos los concursos de acreedores, juicios sobre cuentas, juicios sobre bienes mostrencos y vacantes, sobre alimentos, sobre capellanías laicales, juicios sobre minas, emancipación de hijos, etc.

Lo referente a los Juzgados municipales es tema del Título VII, fijándose el personal, principales y suplentes, y el artículo 90 apunta hacia las atribuciones de dichos jueces.

En el Título VIII se consignan los aspectos relativos a los Secretarios y Subalternos. En forma minuciosa están reguladas todas las funciones que deben llevar a cabo los funcionarios públicos, entre las que nos permitimos destacar la obligación de informar diariamente al superior respectivo de los juicios que deban estudiarse, autorizar las sentencias y autos, declaraciones, exhortos, testimonios y notificaciones que deberán llevar siempre la firma completa del funcionario. También, tienen la obligación de llevar un libro especial en donde quede constancia de todos los documentos que se entreguen o reciban en su despacho. Velar por el buen mantenimiento de los archivos, informar a los litigantes y asistir a la oficina en las horas reglamentarias, disposición sabia y prudente para evitar desatender el trabajo que debe ser primordial.

Los Jueces Comisionados tienen su regulación en el Título IX con indicación de sus funciones. Es facultad de la Corte Suprema de Justicia comisionar a los Jueces de la República, a los Gobernadores y demás funcionarios subalternos para que lleven a cabo las prácticas judiciales que se les encomendaran, funciones que están contempladas en el artículo 99. Interesante es la disposición contenida en el artículo 106 referente a las diligencias que hayan de practicarse en país extranjero. En este supuesto, el exhorto deberá tramitarse a través del Secretario de Relaciones Exteriores de la República quien lo remitirá a su destino teniendo siempre presentes las normas prescritas por la Constitución Nacional, los tratados respectivos y los principios generales de Derecho.

El Título X analiza lo relativo a la jurisdicción y competencia de los jueces en la administración de justicia que corresponde al Poder Judicial. Divide esta jurisdicción en ordinaria y especial, en privativa y preventiva, en prorrogable e improrrogable y en con-

tenciosa y voluntaria.

El Ministerio Público está regulado en el Título XI, tema desarrollado con la extensión que tan importante tema exige. Apunta que el Ministerio Público está a cargo del Procurador General de la Nación, los Fiscales de los Juzgados Superiores, los Fiscales de los Juzgados de Circuito y los Personeros Municipales.

Las funciones del Procurador General de la Nación se exponen en el artículo 143, entre las que nos permitimos destacar: dar a la Asamblea Nacional las denuncias y quejas a que haya lugar contra el Presidente de la República o quien le reemplace, contra los Secretarios del Despacho Ejecutivo y los Magistrados de la propia Corte Suprema de Justicia. Tiene facultades para promover por sí o por medio de sus agentes la instrucción sumaria para la indagación y castigo de los delitos de que tenga conocimiento, siempre que los mismos den lugar a procedimientos de oficio.

Corresponde al Procurador General de la Nación ser el vocero del Ministerio Público en todos los asuntos en los que él deba intervenir y que se ventilen ante la Corte Suprema de Justicia.

Del mismo modo, se van señalando las atribuciones de los Fiscales de Juzgados de Circuito y los Personeros Municipales.

Para concluir, el Título XII contiene una serie de normas transitorias. Como principio general, se prohíbe a todos los funcionarios judiciales ejercer atribuciones que no estén contempladas en la Constitución y las leyes; se establece la obligación de guardar completa reserva acerca de las decisiones que deban dictarse en los juicios hasta que las mismas no sean publicadas en la debida forma y aconsejar a las partes involucradas en el proceso, asentando así el principio de imparcialidad de los funcionarios judiciales.

Contrario a los períodos actuales, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran designados por el Presidente de la República sin requerir la ratificación por parte de la Asamblea Legislativa, por cuatro años y dos para los suplentes, correspondiendo al Legislativo, designar la plaza que habrá de ocupar cada Magistrado.

Es prerrogativa también del Presidente de la República declarar las vacantes de los cargos de Magistrado de la Corte Suprema, en tanto que es potestad de esta Corporación declarar la de los Jueces Superior y de Circuito, en aquellos casos previstos por la ley

Señores Magistrados y benévolo auditorio:

Mi intervención toca a su fin. Gracias a todos por la paciencia que han tenido para escuchar estas someras consideraciones en torno a una de las figuras más excelsas del Foro nacional de todos los tiempos. La personalidad del doctor Carlos A. Mendoza seguirá siendo, desde el elevado pedestal que ocupa, el faro que continua-

rá irradiando las cualidades que deberán adornar y ser la meta de las presentes y futuras generaciones.

Si las excusas siguen teniendo aceptación en nuestra sociedad, sean generosos en aceptar también las mías en esta ocasión. La premura del tiempo, los escasos días que me dieron para afrontar esta agradable tarea, por una parte, y la menguada pericia del expositor, no fueron factores para que emprendiera el trabajo sin pigracia ni negligencia, sino más bien con todo el entusiasmo que la personalidad del doctor Carlos A. Mendoza requería razones válidas para reclamar de ustedes su benévola comprensión y agradecer a tan amable y paciente concurrencia por su gentileza y amabilidad.

Laurentino Díaz López

Laurentino Díaz López es originario de España, pero desde hace años obtuvo la nacionalidad panameña. Está radicado en Panamá desde hace más de treinta años.

Ha realizado estudios de Filología Románica y es graduado en Derecho y Ciencias Políticas. Cuenta, además, con los títulos de profesor de Historia y de Literatura.

Se ha dedicado por completo al campo de la docencia y ha sido profesor de Literatura, francés y latín en algunos centros de enseñanza media en varios colegios de la capital.

Desde hace más de veinticinco años se desempeña como profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Católica Santa María la Antigua, en donde tiene a su cargo las cátedras de Historia del Derecho y Derecho Internacional Público.

Desde 1977 a 1982 y desde 1995 a 1999 tuvo a su cargo la dirección de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la USMA.

Además de la cátedra, se ha dedicado a la investigación por lo que cuenta con un serie de publicaciones. Entre las obras más destacadas merecen citarse: “La mujer delincuente en Panamá”; “Historia del Derecho Antiguo”; “Sociedad y Derecho prehispánicos americanos”; “Derecho Internacional Público”; “El Derecho en América en el período hispánico”; “Las cajas de comunidad en las leyes de Indias”; “Proyecciones socioculturales en la América Hispana (1492-1810)”; “Españoles en Panamá. Su aporte cultural”; “El legado cultural musulmán”; “Nombre de Dios. La ciudad de la altiva cerviz”.

En la actualidad tiene a su cargo la dirección de La Antigua, revista de la Universidad Católica Santa María la Antigua, y *Justitia Pulchritudo* publicación anual de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma Universidad.



Historia del Registro Judicial de Panamá

José Antonio Vásquez Luzzi

I. Antecedentes Históricos

A. La Europa del siglo XIII y la actividad registral

La práctica de anotar en libros, primero en forma resumida y luego más extensamente, empezó en Aragón, hacia los años de 1213-1276, propiciada por el uso del papel. Se trataba de anotar o registrar las cartas y órdenes más importantes que la Cancillería Real sellaba y expedía.¹

B. Época de la colonia española

Quinientos años después de que un grupo de vikingos islandeses bajo el mando de Leif Ericson, alrededor del año 1000 d. C., navegaran hacia la costa oriental de América del Norte, Canadá, el aventurero navegante italiano, Cristóbal Colón, descubre Las Indias.

España inmediatamente inicia un plan de dominio y control entre los contornos de la tierra descubierta, por lo que diseña una estrategia conforme a sus fines expansionistas y de consolidación de Estado hegemónico; era el Imperio Español que tomaría el control sobre etnias y territorio en la tierra de providencia, a sangre y fuego. Se crean colonias y ciudades importantes. Los ingleses y franceses se establecen en la parte del norte. Portugal también se establecería en el Cono Sur, conformando colonias e importando su cultura y ordenamiento jurídico.

El 5 de octubre de 1511, se crea el Palacio de la Real Audiencia y Cancillería General, Primer Tribunal de Justicia en el Nuevo Mundo, por el Rey Fernando El Católico, con sede en la isla de Santo Domingo. Posteriormente se crearía la Real Audiencia de México y Panamá.

El 15 de agosto de 1519 se funda la ciudad de Panamá habiéndose establecido un

¹ Ministerio de Educación de España. Archivos Estatales, Archivo Corona de Aragón.

sistema de tráfico marítimo importante de mercancías entre el viejo mundo y la nueva tierra de providencia.

1. Período de la Real Audiencia

En 1538 por cédula Real la Corona Española crea, en la ciudad de Panamá, La Real Audiencia de Panamá, con cuatro oidores y un fiscal, funcionó como Órgano Judicial y de Gobierno para Tierra Firme; era una Audiencia Gobernadora, con jurisdicción desde Nicaragua hasta Cabo de Hornos, duró 4 años, ya que, al promulgarse las leyes nuevas fue sustituida por las Audiencias de los Confines y la Audiencia del Perú, de las que dependió Panamá durante veinte años.

En 1563, se restableció el Tribunal en Panamá que se instaló dos años después con un distrito jurisdiccional más restringido. Esta segunda Audiencia también fue Gobernadora y, en 1572, se le otorgó en exclusividad el gobierno al Presidente, quien pasó a llamarse Presidente Gobernador. Entre 1718 y 1722, la Real Audiencia fue suprimida temporalmente en Panamá y, finalmente, en 1751, dejó de funcionar en nuestro territorio, cuando éste pasó a formar parte del Virreinato de la Nueva Granada.²

2. Algunos registros importantes: Siglo XVI - Siglo XX

Se sabe que, en España existían registradores o funcionarios encargados de un registro público, desde la antigüedad y que existían registros varios, de los cuales mencionaremos el Archivo de Simancas (1540-1588); Registro de Leyes (1850); Registro de Autos y Sentencias (Ley de Enjuiciamiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal, 1861-1885), entre una lista de 47 archivos sobresalientes.³

Luego que el Rey Carlos V destinara una de las Torres del castillo para guardar los documentos más importantes en 1540, Felipe II en 1588, construyó un edificio especialmente destinado para el archivo de Simancas, lo dotó de un reglamento que hizo promulgar, el cual es considerado el primer reglamento de archivos del mundo.

3. Biblioteca Real de España con sede en Madrid

De cinco mil volúmenes que contiene, los más importantes son: la Colección de Juan Bautista Muñoz, que incluye los borradores presentados al Consejo de Indias con las descripciones de Panamá y Perú; el material recogido por Manuel Joseph De Ayala, que cuenta con 87 tomos con recopilaciones de leyes y cédulas de Archivo de Indias.

Juan López de Velasco, logró tener acceso a los informes geográficos e históricos sobre el Nuevo Mundo, lo que le movió a escribir su Geografía y Descripción de las Indias en 1574, en cuya Tabla de la Audiencia de Panamá abordó diferentes temas

² El Panamá América, Patria de mis Amores (suplemento), 4 de noviembre, 1990.

³ **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Volumen VII. 17^{va} edición. pp. 96-113.

sobre nuestro territorio.

Alonso Criado de Castilla, quien en su Sumaria Descripción del Reino de Tierra Firme llamado Castilla del Oro, de 1575, describió el territorio y sus habitantes. Realizó una descripción minuciosa sobre la población, las actividades económicas, las principales ciudades, los esclavos, los cimarrones y los diezmos, entre otros aspectos.

Manuel Joseph De Ayala (1728-1805), panameño nacido en el Casco Viejo de la ciudad de Panamá, abogado jurista, realizó estudios en la Universidad de San Javier. En la Universidad de Sevilla, España, emprende una ambiciosa obra de compilación de leyes de Indias. En el año de 1770, recibe una pensión vitalicia de parte del Rey Carlos III. Al fallecer en el año de 1805, no logró ver realizada su obra. Se dice que produjo 400 volúmenes de los que sólo el 10% se ha estudiado. Es el Fundador de la Biblioteca Jurídica del Reino. De Ayala se destaca por su enjundiosa obra de compilación de leyes de la época colonial.

Francisco De Miranda, conocido como el primer venezolano universal, el criollo más culto de su tiempo y el precursor de la independencia hispanoamericana, nace en el año de 1750 y muere en el año de 1816. Su dominio del latín y de seis idiomas, su interés en el tema de las leyes y la política, le permiten documentarse sobre el sistema constitucional inglés, el que admira de manera muy especial.

Se dice que influye en la creación de la primera Constitución de la República de Venezuela. Al igual que los otros autores que le precedieron, no realizó ninguna obra sobre registro o compilación de fallos de los órganos que representaban el poder judicial en las indias.

C. Los registros en la antigüedad: Consideraciones

El uso limitado de la imprenta, el mal estado del servicio de los correos, y la costumbre quizás obligada, de levantar los textos a mano, tal como lo apreciamos en un sinnúmero de obras, escritos y papeles de la época, hicieron imposible la creación de un órgano de publicación de fallos, como lo tenemos hoy día o al menos como emergió en la época de unión a Colombia, en el siglo XIX, como veremos más adelante.

II. Período de Unión a Colombia: Noviembre 1821 - Noviembre de 1903

En este período, podremos establecer de manera fehaciente la creación del Registro Judicial, pero, antes permítaseme hacer algunas consideraciones fácticas que en nuestra opinión son de especial importancia; nos referimos al hecho que, previa a la creación de un órgano que compile, publique fallos y promulgue acuerdos de los tribunales, resulta necesario que el Poder Judicial sea organizado debidamente en un

Estado. Por consiguiente, hacemos una breve reseña histórica de la evolución constitucional y legislativa que vivió la República de Colombia en esta época cuando la República de Panamá se unió a Colombia, después de su independencia de la madre patria España y que diera como resultado esa evolución legislativa, la creación del Registro Judicial del “Departamento” de Panamá en 1889.

El Poder Judicial desde los inicios de la historia colombiana, fue estructurado por un Tribunal de Justicia con diferentes nombres, de conformidad con el momento histórico por el que se atravesaba.

Los Estados o Repúblicas de Tunja (1811), Antioquia (1812), Cartagena de Indias (1812), Cundinamarca (1812), plasmaron en sus Constituciones la existencia de organismos encargados de administrar la justicia ordinaria.

El 23 de septiembre de 1814, mediante La Reforma del Acta Federal, elaborada por el Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, se creó el Alto Tribunal de Justicia y los demás Tribunales que se consideraran necesarios.

El 10 de julio 1815, en la Constitución Provisional de la Provincia de Antioquia se le dio el nombre de Supremo Tribunal de Justicia, en el cual residiría el poder judicial de la Provincia.

El 30 de agosto de 1821, en la Constitución de la República de Colombia, se organizó la administración de la justicia por una Alta Corte de Justicia de la República de Colombia, Cortes de Apelación y demás Tribunales y Juzgados creados o que se crearen por la ley.

Exactamente dos meses y tres semanas después la República de Panamá, de buena fe se uniría al sueño de Bolívar, representado en parte, por nuestra unión voluntaria a la Gran Colombia o Colombia.

El 29 de febrero de 1832, con la Constitución del Estado de la Nueva Granada la justicia empieza a organizarse por una Corte Suprema de Justicia de la Nueva Granada, Tribunales y Juzgados que la ley estableció.

Para esta época, desde 1830 se había separado del pacto de unión a Colombia las Repúblicas de Venezuela y Ecuador, los panameños se organizarían en procura de su libertad en su momento.

En 1840, el General Tomás Herrera declaró la separación de nuestra República, la que duró según algunos, más de un año, disociación que se vio frustrada al firmar Panamá un pacto con Colombia, convenio que el gobierno Colombiano, nunca cumplió. El general Herrera resultó exiliado. Se desatarían represalias, persecuciones y ejecuciones.

⁴ REUSSNER André y NICOLAS, L. *La puissance navale dans l'histoire*. París: Editions Maritimes et d'Outremer, 1963.

Los panameños, luego de los sucesos acaecidos a partir del año de 1850, ejecutarían más de 50 conatos de secesión antes de 1903, cincuenta y tres movimientos revolucionarios contra las autoridades de Bogotá, para ser más exactos, un promedio de uno por año.⁴ El espíritu de lucha y el sentimiento nacionalista de los panameños, ya les había dado la determinación suficiente antes de 1821, para alcanzar la independencia de la madre patria.

Hinchadas las entrañas de coraje nacionalista, se persistiría en combatir y luchar in-fatigablemente por la libertad mancillada.

El estado de miseria bordeaba la periferia de los años en que se construyó el Ferrocarril Transístmico (1848-1855), el fracaso de la construcción de Canal Interoceánico (1880-1889) por parte de los franceses, le dio forma a otro hecho de impacto negativo en la ya maltrecha economía de la unión.

Surgirían cuatro constituciones más, previas a la creación de una ley que organizaría el poder judicial y el Ministerio Público y establecería el primer órgano de publicación de fallos.

El 20 de mayo de 1853, la Constitución Política de la Nueva Granada organiza el Poder Judicial y establece que dicho poder es delegado por el pueblo a la Suprema Corte de la Nación de la Nueva Granada y a los demás Tribunales y Juzgados.

El 22 de mayo de 1858, la Constitución en su artículo 47, dispuso que el Poder judicial de la Confederación se ejercía por el Senado, por la Corte Suprema de la Confederación Granadina y por los Tribunales y Juzgados establecidos por la ley.

Mediante dos Cartas Magnas subsecuentes, se terminaría de organizar el poder judicial, estas serían las Constituciones de:

El 8 de mayo de 1863, que estableció que el Poder Judicial se ejercería por el Senado, la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos de Colombia, por Tribunales y Juzgados de los Estados, y por los que la ley especialmente estableció en los territorios nacionales.

El 4 de agosto de 1886, la Constitución Política es adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente convocada por el pueblo, creándose la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia.

El 3 de septiembre de 1886 se instaló la Corte Suprema de Justicia en la ciudad de Bogotá, en cumplimiento de lo preceptuado en el inciso 4 del artículo 1, de las dis-

⁵ "Informe General". En: Página Consejo Superior de la Justicia, Rama Judicial, República de Colombia.

⁶ *Idem.*

posiciones transitorias de la Constitución de la República de 1886. La Corte Suprema conservaría desde 1886 hasta 1991, la identidad que le fue dada en la primera Constitución colombiana.⁵

La Corte Suprema creada en 1886, siguió las directrices de la ley española de enjuiciamiento civil de 1881.

Tres meses después que la Corte Suprema tomó posesión en Bogotá, la Ley 61 de 25 de diciembre de 1886,⁶ publicada en la Gaceta de Panamá, órgano oficial del “Departamento”, el 6 de enero de 1887, organiza provisionalmente el Poder Judicial y el Ministerio Público. La estructura interna de la Corte se vería reglamentada, sus atribuciones y establecería el procedimiento para ejercerlas y ordenó la publicación de un órgano de difusión para dar a conocer la Jurisprudencia de la Corte.

Según algunos, el Decreto 62 de 1887 como consecuencia de la Ley de 1886, creó la Gaceta Oficial, para cumplir su propósito, cuyo primer número saldría ese mismo año.

Nos resulta ineludible puntualizar los siguientes señalamientos:

1. La Gaceta Oficial ya existía como un documento oficial de los Estados o de los Departamentos; hasta donde sabemos la de Panamá existía desde 1850, por tanto no se creó para cumplir el mandato de ley, ya existía.
2. Las Gacetas tenían una sección judicial, donde se publicaban autos, sentencias, acuerdos y otros documentos; la nuestra se distinguía como Gaceta de Panamá.
3. Según historiadores existen Gacetas Oficiales en Colombia desde 1821.
4. Las Gacetas de Panamá, contienen la información judicial, hasta el año de 1889; se siguen publicando como gacetas hasta 1903.
5. El órgano de difusión o publicación de la jurisprudencia del Poder Judicial, tal como lo ordenaba la Ley 61 de 25 de diciembre de 1886, fue denominado Registro Judicial de Panamá.
6. El primer volumen del Registro Judicial se editó en enero de 1889 y se publicó el último número el 2 de noviembre de 1903.

Sobre el asunto de la publicación de fallos en la época que nos ocupa, resulta interesante y oportuno lo que, sobre el particular, nos dice Luis Rubén Pérez Pinzón, profesor de Fuentes Históricas de la Escuela de Historia de la Universidad de Santander, ciudad de Bucaramanga:

“Las Gacetas judiciales fueron en la práctica la realización de un proyecto tardío de los Estados soberanos durante los primeros años de los que hemos denominado históricamente la regeneración (1880-1903). Y digo tardío porque desde que se aprobó el pacto constitucional de 1863, el cual dio vi-

da a los Estados Unidos de Colombia, fue un interés constante del poder judicial de los Estados como el de la Unión, el contar con su propio órgano oficial. Y aunque muchas veces se aprobaron leyes y decretos aprobando su publicación a la par de los periódicos de Instrucción pública y popular, las guerras y el déficit fiscal permanente de los Estados, incluso en el próspero Santander, condicionó al poder judicial a tener tan sólo un reducido espacio como «Sección Judicial» al final de cada número de la Gaceta Oficial del Estado en el cual se publican tres informaciones específicas sobre el Poder Judicial: Las resoluciones de los Tribunales Supremos; los edictos, resoluciones y avances en los procesos correspondientes a los juicios que se llevan a cabo en el Estado, y la estadística judicial del Estado en la cual se especificaban los ciudadanos, sus delitos y el juez o magistrado a cargo.”

Sigue señalando el profesor Pérez Pinzón:

“A manera de hipótesis, las gacetas fueron a su vez tardías por causa de los intereses continuistas de los partidos en el poder, así como por los mecanismos de presión y de control que el Ejecutivo pretendía imponer a los demás poderes para asegurar lealtades y compromisos con la política del Estado, siendo el mejor medio para ello el representar a través de la prensa oficial la imagen de un país o de un Estado unido y soberano al encontrarse en ella la voz de los legisladores, los jueces, los gobernantes e incluso la de los empresarios al contar con su propia sección (No Oficial).”

Nosotros estimamos que le asiste razón al ilustre historiador Colombiano, ya que el hermano país se encontraba sumido en luchas intestinas con frecuencia, ya hemos señalado y válganos como ejemplo, los movimientos secesionistas que provocaron tantas bajas en los movimientos separatistas organizados por los panameños. Sólo basta revisar los partes de guerra publicados en la Gaceta de la época, para constatar las bajas en los distintos destacamentos de Colombia; por supuesto, no se publicaban los caídos en las filas de los rebeldes.

Reconocemos que, a pesar del estado de cosas y de guerras en que se hallaba sumido el “Estado de la Unión”, existía para los colombianos una vocación legislativa y constitucional o, quizás, los movía el afán de buscar una salida que les brindara un equilibrio social, que les posibilitara encontrar una solución pacífica, entre las fuerzas beligerantes, con formación ideológica política contrapuestas.

Consideramos en atención a lo que acabamos de sostener, que la Ley 61 de 1886, buscaba fortalecer el sistema constitucional, por medio de una normativa que atrajera confianza en la medida que hacía públicos los fallos de los Tribunales de Justicia.

“Artículo 145: Dentro de los sesenta días siguientes al de la sanción de esta ley, establecerá el gobierno un periódico permanente, costeadado de los fondos comunes aplicados a impresiones oficiales que será especialmente destinado a la publicación regular y metódica de los siguientes documentos:

1º Todas las sentencias que dicte la Corte Suprema sobre recursos de ca-

sación, de revisión y de hecho.

- 2º Todos los acuerdos y las demás sentencias que dicte la misma Corte.
- 3º Las vistas del Procurador General que sean de mayor importancia a juicio de la Corte.
- 4º Los fallos de los Tribunales Superiores y juzgados que, a juicio también de la Corte, convenga hacer insertar.
- 5º Los avisos oficiales sobre el personal de la Corte y mutaciones que ocurran, y los edictos, emplazamientos y demás avisos que ella deba o disponga hacer publicar.
- 6º Las exposiciones, memorias o estudios sobre puntos de derecho e informes o exposiciones de la Corte que esta considere dignos de publicidad.
 1. Corresponde al Gobierno, oyendo previamente la opinión de la Corte Suprema, disponer todo lo conveniente a la economía del periódico de que aquí se trata por lo tocante a su impresión, corrección y circulación; y todo lo oficial que en el se publique tendrá carácter de autenticidad.
 2. En todo caso, solamente la Corte Suprema dispondrá qué documentos han de ser publicados en el periódico oficial a que este artículo se refiere.

Artículo 146: El gobierno cuidará de que a la mayor brevedad posible se establezcan a expensas de los respectivos Departamentos, gacetas o periódicos análogos al de que trata el artículo anterior, que sirvan de órganos especiales de publicidad a los Tribunales Superiores de Distrito y a los Juzgados de su dependencia.

Artículo 147: Se destina del Tesoro Nacional la suma de \$ 3,200 (tres mil doscientos pesos colombianos) para fundar bibliotecas en la Corte Suprema y en los Tribunales de distrito de las capitales de Departamento, en esta proporción \$ 500.00 para la Corte y \$ 300.00 para cada uno de esos Tribunales.”

Establecida por ley una partida presupuestaria para la creación del órgano de publicación de la Corte Suprema y de los Tribunales, las publicaciones seguirían realizándose en la Gaceta de Panamá, órgano oficial del “Departamento”. Esto ocurriría por espacio de dos años.⁷

En enero de 1889, el Registro Judicial de Panamá aparecería publicado por primera vez, como la obra que compilaría los fallos (autos y sentencias) de la Corte Suprema, los Tribunales Superiores, Juzgados de Circuito, así como edictos, emplazamientos y acuerdos.⁸

⁷ **Gaceta de Panamá**. Edición de enero de 1887 – enero 1889.

⁸ **Registro Judicial de Panamá**, enero de 1889.

⁹ CUESTAS G., Carlos A. **La Organización Judicial Panameña durante la República**. Primera Parte

¹⁰ *Idem*.

Finalizamos este período, diciendo que durante catorce años se publicarían los fallos, hasta donde hemos podido constatar, de manera secuencial, en el Registro Judicial de Panamá, órgano oficial del “Departamento”, hasta el 2 de noviembre de 1903 cuando se publica el último Registro Judicial correspondiente al fenecido período de unión a Colombia.⁹

III. Período de la República

A. El Registro Judicial de Panamá a partir del 3 de noviembre de 1903

El 3 de noviembre de 1903, se funda la nueva República, tras proclamar su separación, y declarar nuestro territorio como parte de un Estado independiente y soberano, cristalizándose así el sueño de muchos panameños que fueron testigos del logro separatista.

Gracias a la ofrenda de sangre derramada, sacrificio de no pocos panameños, la República resurge de entre una situación muy difícil, que presentaba nuevos retos; pero que finalmente supimos superar de forma que, en una lucha continua desarrollada por varias generaciones, alcanzamos por fin la victoria. Honremos en esta nueva etapa con la aceptación de retos reivindicativos, a los panameños que rindieron sus mejores esfuerzos y sacrificios y ofrendaron sus vidas, por una patria libre y soberana. A todos los buenos panameños que lucharon por lograr la misión alcanzada, nuestro profundo respeto y agradecimiento, por siempre.

Estaba vigente la Junta Provisional de Gobierno, conformada por José Agustín Arango, Federico Boyd y Tomás Arias, cuando ve la luz pública el 14 de diciembre de 1903 el primer Registro Judicial, órgano de publicación del Poder Judicial de la República de Panamá.¹⁰

B. El Código Judicial de 1917

El Código Judicial de la República con otros códigos empezó a regir el 1 de octubre de 1917, y en lo referente a la publicación de los fallos estableció lo siguiente:

“Artículo 30, numeral 12: Le corresponde a la Sala Cuarta de Negocios Generales cuidar de que los fallos del Pleno y de las Salas sean oportunamente publicados en el Registro Judicial.”¹¹

A diferencia de la ley colombiana que establecía deberes de publicación de sentencias de la Corte sobre recursos de casación, revisión y de hecho, y otra gama de información, nuestra legislación se refería a los fallos del Pleno y de las Salas de la Corte.

¹¹ Código Judicial de la República de Panamá de 1917.

La Ley de 1886, parecía ser mucho mas amplia y detallada en cuanto a la materia que proponía tenía que publicarse, hablaba de:

“Vistas del Procurador, acuerdos, fallos de los Tribunales Superiores, los avisos oficiales sobre el personal de la Corte y mutaciones que ocurran, los edictos, emplazamientos y demás avisos que ella deba o disponga hacer publicar y las exposiciones, memorias o estudios sobre puntos de derecho e informes o exposiciones de la Corte que ésta considere dignos de publicidad.”

C. El Código de 1917 reformado por la Ley 47 de 1956, subrogado en su artículo 12 por el artículo 2 del Decreto Ley 16 de 1957

El artículo 2 del Decreto Ley 16 de 1957, subroga el texto del artículo 12 de la Ley 47 de 1956, ubicado en el Título IV, sobre el Personal y Atribuciones de la Corte Suprema. En lo atinente al Registro Judicial, habla de la figura del Relator Bibliotecario, determinaría sus funciones y establecería los requisitos para ocupar el cargo.

“Artículo 12: La Corte tendrá un secretario General, tres Secretarios de Sala, tres Oficiales Mayores, uno por cada sala, un Archivero General, un Relator Bibliotecario, cuatro estenógrafas, tres mensajeros, un Portero, una Telefonista, un Guardián Nocturno, un Ascensorista, un Conserje, un Chofer y un Intérprete. Cada Magistrado tendrá un mecanógrafo de su libre nombramiento y remoción.

Artículo 13: El Secretario General, el Archivero General, el Relator Bibliotecario, la telefonista, el ascensorista, el guardián nocturno, el portero, el conserje, el chofer y el Intérprete Oficial serán nombrados por la Sala Cuarta de Negocios Generales.

Artículo 199: Las funciones del Relator Bibliotecario de la Corte Suprema de Justicia serán las siguientes:

- a. Dirigir la edición del Registro Judicial, procurando que se publique con toda regularidad y ordenar su distribución entre los abogados y personas que lo soliciten.
- b. Formar el índice alfabético y por materias del Registro Judicial.
- c. Formar y editar anualmente las compilaciones de las doctrinas sentadas por la Corte Suprema de Justicia en las decisiones que pronuncie en los asuntos de que conozca.
- d. Estudiar las sentencias o decisiones de los Tribunales Superiores que se publiquen y hacer sobre ellas las observaciones que estime conveniente y comparar la Jurisprudencia de unos tribunales con otros y con las sentencias de la Corte; pero se abstendrá de hacer comentarios acerca de las que se hallen sometidas a la revisión de la Corte por cualquier recurso mientras el negocio no haya sido fallado.
- e. Organizar y atender la biblioteca jurídica de la Corte con obligación pri-

mordial de formar y mantener al día un índice que haga fácil y expedita la consulta de obras a los lectores o investigadores.

- f. Fomentar el canje de revistas jurídicas.
- g. Actuar en general como jefe de la biblioteca y de los archivos de la Corte.

Artículo 200: Para ser Relator Bibliotecario de la Corte Suprema de Justicia se necesitan los mismos requisitos que para ser Juez de Circuito, lo que indica que ser requería: ser panameño por nacimiento o por adopción con más de diez años de residencia continua en la República; haber cumplido 25 años de edad; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; tener diploma de abogado o certificado de idoneidad para ejercer la abogacía expedido por la Corte Suprema de Justicia; o haber ejercido por cinco años el cargo de secretario de Juez o Fiscal de Circuito o de Juez o Personero Municipal en Distritos cabeceras de Provincia y en los Distritos de La Chorrera, Antón, Aguadulce, Los Santos y Bugaba.”

1. Algunos comentarios de la normativa enunciada

La Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte, mediante la figura del Relator de la Corte, dirigiría y llevaría a cabo la amplia y detallada función de publicación de fallos y piezas jurídicas de interés; diferenciándose de la Ley Colombiana de 1886, al tener nuevos enfoques, y particularidades, como por ejemplo, el señalado en el acápite d, sobre estudiar los fallos de los Tribunales Superiores y comparar la jurisprudencia. Esta función la desarrollaría en cumplimiento de lo que establecía, el artículo 30, del Código Judicial, que dice: cuidar de que los fallos del Pleno y de las Salas sean oportunamente publicados en el Registro Judicial.

Aunque la norma no lo dice, estimamos que por la magnitud y calidad de la labor de estudio, investigación y programación a realizar por el Relator, existía la intención de crear un centro de investigación de doctrina, jurisprudencia, de precedentes y de creación de un índice temático. Evidentemente, al no contarse con las facilidades necesarias, se perdió por muchos años la importante y valiosa labor que el legislador visualizó.

Procurar que el Registro Judicial se publique con toda regularidad, contenía una reserva consistente en no tener la certeza de una publicación actualizada. Era evidente que un sólo funcionario no podría lograr el objetivo, con carencia de materiales, de equipo y de una oficina adecuada.

La norma que crea el cargo de Relator de la Corte Suprema y establece sus funciones y los requisitos necesarios para ocupar dicho cargo, se encontraba en el Libro Primero de Organización Judicial, Título X, “sobre los Secretarios y demás subalternos de los Tribunales”, guarda relación con el Título Primero que dice: “De la administración de Justicia y de los cargos judiciales, lo que claramente indica que el Relator es un funcionario judicial, comparable en cuanto a requisitos para ocupar el cargo y materia que maneja, a un Juez de Circuito”, claro está, estudia lo que el juez o

magistrado decide para poder cumplir con su labor.

El Presidente de la Corte, conforme al artículo 48, numeral 6 del Código Judicial, tenía entre sus funciones, la de cuidar del orden y arreglo del archivo y la biblioteca; por lo que, el Relator al actuar, en general como jefe de la biblioteca y de los archivos de la Corte (acápites g, del artículo 199), lo hacía bajo la dirección del Presidente de la Corte, que a su vez fungía como Presidente de la Sala Cuarta.

El Relator Bibliotecario entonces, tenía que ser Relator, actuar en general como jefe de la biblioteca y de los archivos de la Corte, dirigir, en coordinación con la Sala Cuarta de la Corte, el Registro Judicial, y, además, cumplir con otras funciones, contenidas en el artículo 282 del Código Judicial.

D. El Registro Judicial y las Reformas y Adiciones de 1984 y de 1986

El Código Judicial adoptado mediante la Ley 29 de 25 de octubre de 1984, modificado, adicionado y derogado en algunas disposiciones, por la Ley 18 de 8 de agosto de 1986, establecía que le correspondía a la Sala Cuarta dirigir la publicación de los fallos de la Corte y también le dio funciones al Consejo Judicial.

E. El Consejo Judicial e Incidencias del Registro Judicial

El Consejo Judicial nunca llegaría a dirigir el Registro Judicial, sólo se reunió en dos ocasiones; por lo que, el deber de hacer públicos los fallos seguiría recayendo en la Sala Cuarta de Negocios Generales.

Lo que ha sido históricamente una realidad es que los magistrados presidentes de la Corte o un magistrado escogido de entre el Pleno, siempre han desarrollado un rol trascendental en la dirección, coordinación y toma de decisiones compartidas con el Relator sobre los objetivos, e incidencias pertinentes a la labor que realiza el Registro Judicial.

Actualmente, la Corte Suprema de Justicia está apoyando la implementación de un nuevo procedimiento informático, de manera que le permita a la sociedad estar en capacidad de poder leer los fallos poco tiempo después de ejecutoriados. También permitirá poner a disposición de nuestros usuarios, una gama de facilidades (herramientas informáticas) que le facilitarán al lector una búsqueda rápida de la información. Abordaremos ese aspecto y lo detallaremos en su momento.

El Registro Judicial a lo largo de los años ha sufrido interrupciones de edición accidentadas que pudieran guardar relación con sucesos de carácter político.

Se requiere de un trabajo investigativo para establecer con exactitud estos faltantes, para luego empezar, lo antes posible, a realizar un trabajo de rescate de documentos y reconstrucción de los períodos de intermitencia para luego iniciar un proceso

de digitalización de los documentos, de manera que en un término calculado, podamos contar con nuestra literatura judicial de manera íntegra y disponible en la página web institucional, al alcance de todos.

Entendemos que la información jurídica contenida en los fallos de la más alta Corporación de Justicia, constituye parte de nuestro patrimonio histórico cultural. Este patrimonio nacional contiene información valiosa para el abogado, juez, magistrado, estudiante, y la sociedad. Se trata de decisiones que contienen precedentes importantes o en todo caso, le permiten conocer al estudioso, la evolución de una figura jurídica, en el tiempo; al abogado litigante le hace posible la utilización de precedentes para darle solidez a sus escritos y al juez, para fundamentar sus fallos y darles coherencia jurisprudencial.

En el año de 1978, el Magistrado Juan Materno Vásquez ordena el reinicio de la publicación del Registro Judicial, por lo que procede a nombrar en el cargo de Relator de la Corte Suprema a José María Vásquez Flores, y decide cambiar el sistema de impresión por medio de estarcidos convencionales o de la primera generación (tipo mimeógrafo), por uno que usa papel de contacto directo, es decir, que requiere un levantado del texto usando máquinas de escribir eléctricas, con cintas de polietileno. Le precedieron en el cargo a José María los relatores Ezequiel Valdés, Aura Emérita Guerra de Villalaz, Heredia Vergara de Casis, Elsa Méndez, Geroncio Lizárraga, Manuel Cajar y Cajar, Benito Reyes Testa, R. L. Castellón.

El cargo de Relator de la Corte Suprema fue creado mediante Ley 55 de 1924, aunque no conocemos el nombre de quién o quiénes fungieron como tales en los primeros años, a partir de la edición de 1932, se identifica a don R. L. Castellón en la portada del Registro Judicial.

En el año de 1980, los magistrados de la Corte Suprema, Gonzalo Rodríguez Márquez, y Olmedo F. Sanjur, emprenden la decidida empresa de crear y reorganizar el Registro Judicial, dotándolo de una oficina amplia, con máquinas impresoras modernas de la época, una ABDICK 360 de entrega directa y una Gestetner 213. Entre el personal se nombra a una editora, un corrector de pruebas, tres mecanógrafas y un operador; suficiente personal para realizar la labor de levantado de texto y edición. Se organiza el Registro Judicial con una unidad de Imprenta, corrección y edición y con la unidad de Relatoría, a cargo del Relator de la Corte Suprema.

El Relator de la Corte, Don José María Vásquez Flores, el prestigioso y competente servidor, al decir del Magistrado Luis Carlos Reyes, en una misiva que le dirigiera en 1984, se acoge a merecida jubilación a principios del año de 1987.

En abril de 1987, la Sala Cuarta de la Corte Suprema presidida por la Magistrada Marisol Reyes de Vásquez nombra en el cargo de Relator al suscrito servidor.

Cuando cursábamos los primeros años de estudio en la carrera de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional, tuvimos la gran oportunidad de laborar

desde 1980 a 1984 en el Registro Judicial y asistir al Relator Don “Chémele” Vásquez.

El maestro relator, Don José María Vásquez Flores, se destacaba por su estilo, sintaxis, redacción, habilidad en el uso paráfrasis, “buen olfato jurídico” y análisis crítico al momento de ponderar conceptualmente, los elementos más salientes de forma y/o de fondo, para finalmente redactar el contenido jurídico de los fallos.

Realizar la delicada labor de extraer los contenidos jurídicos de las sentencias y autos utilizando el estilo de paráfrasis, implica el riesgo de cambiarle el sentido a las expresiones de la resolución; por lo que, describimos esta modalidad como una actividad de concentración y mucho esmero.

El Registro Judicial a finales de la década del 80 se vería interrumpido en su edición nuevamente, como ya lo indicamos en el período que corre del mes de octubre de 1988 hasta diciembre de 1989, por dos factores decisivos: el primero, económico, y el otro, el deterioro de las matrices mecanografiadas, por el largo tiempo que permanecieron sin utilizarse después de los hechos del 20 de diciembre de 1989.

F. El Registro Judicial cibernético. Primer período

1. Concepto de informática jurídica

La informática jurídica se define como: “la ciencia que estudia el uso de procedimientos cibernéticos para el tratamiento, almacenaje y recuperación de información jurídica y de información, pública o privada, con repercusión jurídica, así como el empleo y control de esos procedimientos tanto por parte del Estado como de los particulares”.

El artículo 100 del Código Judicial, numerales 10 y 20 del Código Judicial vigente confiere a la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia, el deber de hacer que todos los fallos de la Corte Suprema sean de conocimiento público.

La Corte Suprema en 1990 en Pleno designó a la Magistrada Aura Emérita Guerra de Villalaz para que organizara y coordinara la labor del Registro Judicial, lo que gustosamente y con mucho entusiasmo realizaría, ya que estaba muy familiarizada con la obra.

Inmediatamente propuso hacer algunos ajustes, para acelerar el proceso de edición y lograr su actualización, ya que se acusaba un retraso de varios meses, por los motivos antes señalados y ahora se sumaba otro elemento: el Registro había resultado afectado tras los sucesos violentos del 20 de diciembre. La misión resultaría imposible a pesar de los esfuerzos dispensados. Se requería hacer cambios sustanciales en metodología, procedimientos, equipos y capacitación en el uso de los nuevos recursos.

En el mes de diciembre de 1992, la Dirección de Informática a cargo del licenciado Edgardo Villalobos, previa aprobación de la Corte, aplica un procedimiento informático para capturar, programar la información, y editar el Registro Judicial. Se trataba de un proyecto informático, por primera vez utilizado.

El nuevo procedimiento pronto demostraría ser muy eficiente, al punto que en corto tiempo se logró actualizar la edición de la obra, que contaba con ocho meses de retraso.

Las viejas impresoras, y el método manual de transcribir todos y cada uno de los fallos en matrices desechables, para luego imprimirlas y desecharlas, quedaría totalmente eliminado.

Pero el aumento importante de los casos que atiende la Corte, crearía un volumen de resoluciones que, sumados a otros factores negativos, harían impostergable la aplicación de ajustes y cambios sustanciales en el uso de un nuevo software y programas informáticos. No bastaba con realizar sólo esfuerzos, se requería de lo necesario para lograr nuestro objetivo primordial, actualizar en esta otra ocasión, el Registro Judicial y además convertirlo en un instrumento de trabajo amigable, lo que ya hemos logrado con su nueva presentación en formato de libro.

Prontamente contaremos con herramientas informáticas que posibilitarán la búsqueda de información jurídica de manera, rápida y confiable y sin la menor dificultad.

G. El Registro Judicial cibernético. Segundo período

Con el aporte de la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Estados Unidos (USAID), de PLANITECH, empresa de consultoría internacional y la participación decidida de la actual Corte Suprema, se está comenzando a aplicar, aunque aún se están haciendo ajustes, un nuevo procedimiento informático, que aplica, un software desarrollado con la última tecnología de punta disponible en el mercado, para la creación de un Registro Judicial Moderno, aspecto que es parte integral del Programa de Mejoramiento y Modernización de la Administración de Justicia en Panamá.

1. Objetivos alcanzados

- a. Actualización de la publicación de los fallos de la Corte en la página web institucional.
- b. La actualización de la obra en formato de libro es virtualmente un hecho.
- c. Implementación de un nuevo procedimiento informático utilizando la herramienta *Work Flow ultimus tool*.
- d. Presentación de un nuevo diseño y formato del Registro Judicial.

- e. Optimización de los mecanismos de seguridad, de captura, procesamiento y manejo de la información de manera que se garantice la fidelidad de los fallos.

2. Objetivos trazados alcanzables a mediano plazo

- a. Creación de contenidos jurídicos.
- b. Creación de un *Thesaurus* jurídico.
- c. Realización de trabajos de jurisprudencia.
- d. Publicación de fallos de relevancia jurídica de los Tribunales Superiores.
- e. Publicación de piezas jurídicas de importancia, sentencias, vistas fiscales, alegatos o monografías que determine la Corte Suprema de Justicia.
- f. Publicación de una relación de negocios despachados por la Corte y los Tribunales Superiores y de los que queden pendientes al final de cada mes, tal como lo ordena el artículo 328 del Código Judicial.
- g. Reproducción en discos compactos (CD) del Registro Judicial, para su distribución a magistrados, jueces, otros funcionarios y para la venta al público.
- h. Creación de un índice de partes.

3. Objetivos alcanzables a largo plazo

- a. Digitalización de los Registros Judiciales desde 1903 a la fecha.
- b. Completar la Colección del Registro Judicial disponible en la Biblioteca de la Corte, Rodrigo Molina Amuy.
- c. Llenar el vacío de los períodos, en que no se haya publicado el Registro Judicial, con una edición nueva.

Creemos que la superación que varios países de la Región ostentan en el uso de procedimientos cibernéticos, desde hace más de 20 años, para el tratamiento, almacenaje y recuperación de información jurídica –lo que les ha derivado avances significativos– constituye para nuestro país, un estímulo en la misión que nos ocupa: abrir los canales de publicidad de la administración de justicia, a través del órgano de publicación de los fallos de nuestra más alta Corporación de Justicia, de manera que, fortalezcamos el principio de seguridad jurídica y el principio de transparencia, misión en la que estamos todos comprometidos.

4. Importancia del Registro Judicial

Como institución y documento de publicidad, el Registro Judicial resulta de gran valor para la sociedad política y la sociedad civil panameña. La lectura minuciosa de la obra no sólo le sirve a jueces y abogados litigantes, que buscan precedentes para ilustrar o ilustrarse en un caso específico, sino que nos es útil, para encontrar estándares y patrones objetivos, sobre las situaciones concretas de la sociedad, en un tiempo histórico; permite observar la evolución jurídica de distintas figuras del dere-



El Cuatrienio 1990-1993: Una Nueva Etapa de la Administración de Justicia

Carlos Lucas López Tejada

Introducción

Por deferencia del señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, cumpla con el honroso encargo de hacerles llegar estas reflexiones en torno a las experiencias que compartí con los Magistrados, miembros de dicha Corporación durante uno de los períodos más críticos de nuestra historia republicana. Es bien sabido, que esta etapa se inició a escasos días de la dolorosa invasión extranjera que puso fin, el 21 de diciembre de 1989, a veintiún años del régimen militar que se instaló en el país el 11 de octubre de 1968.

Tantos fueron los escollos que fue necesario superar durante ese período para evitar que colapsara el servicio público judicial, y tantas las iniciativas que pusimos en marcha para asimilar la sobrecarga de casos que inundaron los ya recargados tribunales de justicia, que no exagero al señalar que estos cuatro años marcaron el comienzo de una nueva etapa en la Administración de Justicia, cuyos retos y el esfuerzo empeñado para superarlos no se podrían apreciar cabalmente, sin que intentemos hacer, previamente, un breve resumen de la crisis por la que atravesaba nuestro sistema de Justicia al finalizar la década de los ochenta.

A decir verdad, con anterioridad al cambio político y social que se produjo con el derrocamiento del doctor Arnulfo Arias Madrid, Presidente Constitucional, a escasos once días de haber tomado posesión de su cargo el 1º de octubre de 1968, el Órgano Judicial, pese a sus vicios, gozaba de una relativa independencia de los demás Órganos del Estado, dado que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran nombrados con el concurso de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, a más de que los Magistrados de los Tribunales Superiores, los Jueces y demás funcionarios judiciales estaban amparados con una carrera judicial que les garantizaba cierta estabilidad en el cargo, estabilidad sin la cual no se puede concebir que la función jurisdiccional sea dispensada con la imparcialidad e independencia que es consustancial a la justicia.

A partir, pues, del 11 de octubre de 1968, cambió radicalmente la vida del país, al producirse en la República de Panamá los siguientes acontecimientos:

1. Para comenzar, y tal como lo señaló con mucho tino el doctor Mario Galindo, *“la instalación en Panamá de una experiencia, endémica en Latinoamérica, que los panameños no habíamos conocido antes: la de los gobiernos militares, en los que todo el poder queda ubicado y concentrado en los cuarteles.”*¹
2. La derogatoria mediante Decreto de Gabinete 90 de 1969, de la Ley 9 de 1963 por medio de la cual se había instituido la Carrera Judicial en desarrollo del artículo 243 de la Constitución de 1946, decisión con la que se privó al funcionario judicial de la relativa estabilidad que logró ganar al amparo de la ley derogada.
3. La promulgación de la Constitución autárquica de 1972, que consagró formalmente la supeditación de los tres Órganos del Estado a la cúpula militar de la fuerza pública (artículo 2) y volcó sobre la voluntad de un solo hombre, una concentración tan abrumadora de poderes que no había funcionario público, por alta y trascendente que fuera su jerarquía, incluyendo a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y al Procurador General de La Nación, que no quedaron librados al libre nombramiento y remoción del general Omar Torrijos Herrera, designado, en forma inusual, por su propio nombre.
4. Las Reformas introducidas a la Constitución de 1972, particularmente por medio del Acto Constitucional de 1983, que formalmente la acercó en gran medida a la Constitución democrática de 1946.
5. La entronización del régimen autoritario y opresor del general Manuel Antonio Noriega que en la práctica anuló y dejó sin efecto el intento democratizador que pretendía alcanzar el Acto Constitucional de 1983.
6. La anulación de las elecciones celebradas el 7 de mayo de 1989, por medio del Decreto 58, expedido por el Tribunal Electoral el 10 de mayo de 1989, que puso en evidencia la continuidad del régimen militar, engendrando de paso una ola de violencia y una división aún más profunda en el pueblo panameño que había elegido por amplia mayoría a la terna presidencial, constituida por Guillermo Endara Galimany, Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford.
7. Para infortunio de todos los panameños, el 21 de diciembre de 1989, se produ-

¹ Sobre el particular, existe una versión de la exposición que hizo el doctor Mario Galindo, el 9 de noviembre de 1988, en la que aborda el tema del “Militarismo Tardío”. En su análisis del golpe de estado de 1968, le atribuye la característica de régimen o gobierno militar, o sea “un gobierno dominado sin frenos ni contrapesos por y desde los cuarteles”.

jo la dolorosa invasión de un ejército extranjero que puso fin al régimen militar que se había instalado en el país el 11 de octubre de 1968.

Consciente de que cada uno de estos acontecimientos amerita un análisis profundo y pormenorizado que excede los propósitos de esta intervención, pasamos a resumir las precarias condiciones en la que encontramos la Administración de Justicia los nuevos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que fuimos designados por el Órgano Ejecutivo presidido por el licenciado Guillermo Endara Galimany.

En efecto, tomamos posesión de nuestros cargos el 4 de enero de 1990, en medio de una nación invadida y convulsionada, y de una coyuntura política solo comparable, en muchísimos aspectos, a la que vivieron nuestros próceres al momento del alumbramiento de la República. De salida quedamos todos los que nos incorporamos a la Administración Pública, y particularmente al sector justicia, enfrentados a la ingente tarea de restablecer el imperio de la Ley y el Derecho en un país, en el cual, la libertad y el orden público habían sucumbido, bajo la opresión y el autoritarismo con los que se sostuvo en el poder la dictadura del depuesto general Manuel Antonio Noriega.

En lo personal considero que de los tres Órganos del Estado, el Judicial resultó el más afectado, ya que, a más de aquél prolongado proceso de manipulación política, en medio del saqueo y la anarquía que siguió a la invasión se produjo la destrucción de las instalaciones que en el Palacio de Justicia constituían la sede de la Corte Suprema de Justicia, desde la cual ésta corporación ejercía la dirección, representación y administración del Órgano Judicial. Los destrozos ocasionados por la turba, nos obligaron a ubicar provisionalmente nuestros despachos en el edificio que ocupa la casa matriz del Banco Nacional, mientras que la Secretaría General de la Corte, al igual que las secretarías de las demás Salas de decisión quedaron funcionando en lo que pudo salvarse del Palacio de Justicia, que por estar ubicado en la Plaza de Francia, al otro extremo de la ciudad, vino a agravar la dispersión que ya existía entre las instalaciones judiciales y las administrativas, dificultando aún más, las medidas urgentes que fue necesario tomar para evitar el total descalabro de la Administración de Justicia.

Por otro lado, a pesar de que la normativa constitucional vigente preveía, y aún prevé en el artículo 211, un mínimo garantizado para los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, al disponer que no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central, ese mínimo nunca fue suficiente para la creación de tribunales que compensaran el dramático crecimiento de la población y de la criminalidad, especialmente en el área metropolitana, y mucho

² Sobre el particular, cabe tener en cuenta que la restauración de la Constitución de 1983 se hizo progresivamente, según el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, que se expidió el 21 diciembre de 1989 y aparece en la Gaceta Oficial

menos para hacerle frente a los ingentes gastos que demandó la reconstrucción de las infraestructuras del Órgano Judicial que fueron destruidas.

Su obsoleto e inadecuado sistema operativo, sencillamente no estaba capacitado para enfrentar la masificación de la justicia a que condujo la transformación de las ciudades de Panamá y Colón en centros financieros y bancarios de primer orden, mucho menos a la tramitación de los miles de procesos que inundaron los despachos del Ministerio Público, así como los Juzgados y Tribunales del área metropolitana, al consolidarse la restauración progresiva de la democracia que impulsó el nuevo gobierno.²

Tal como expresé en más de una ocasión desde la Presidencia de la Corte Suprema, en cuanto a la Administración de Justicia, las condiciones estaban dadas, no para satisfacer la justicia expedita que reclamaba el pueblo en su penoso tránsito de la opresión a la libertad, sino para que su sistema operativo, particularmente el penal y el de protección a los derechos humanos, desembocara en un colapso total.

Nada parecía suficiente para sacarlo del estancamiento y el desprestigio en que lo habíamos recibido; ni la creación de nuevos tribunales, ni la asignación de asistentes para jueces o el aumento del personal de apoyo, permitían la tramitación en condiciones razonablemente adecuadas de la avalancha de miles de denuncias y procesos que surgieron a raíz de la caída del régimen militar. A esta situación, ya de por sí insostenible, se sumó el aumento en la criminalidad registrada en los últimos años, así como la proliferación de delitos causados por el consumo de drogas y el tráfico de armas.

I. Proyecto de Evaluación de la Situación en que se encontraba el Sector Justicia Panameño

Salvo una investigación con énfasis en lo penal que se realizó en 1986, pero no llegó a publicarse sino en 1990,³ al iniciar aquél período fue necesario emprender una evaluación confiable de la situación por la que atravesaba la Administración de Justicia, las medidas y acciones que era necesario adoptar a corto y mediano plazo, para poder dar un servicio público judicial medianamente aceptable a la comunidad.

El proyecto logramos llevarlo adelante con la participación de nuestros Jueces, Ma-

³ En 1986, el Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de La Universidad de Panamá, conjuntamente con el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y La Universidad Internacional de la Florida, realizaron una investigación sobre "La Administración de Justicia en Panamá" (con énfasis en lo penal). Esta iniciativa quedó en suspenso con ocasión del aislamiento político en el que progresivamente fue cayendo el país durante los últimos años de la dictadura militar. La iniciativa la retomó la doctora. Enriqueta Davis Villalba, quien publicó en 1993, una investigación sobre "La situación actual del sistema de justicia en Panama, 1990-1991", que recoge datos estadísticos que sería interesante am-

gistrados y miembros del Ministerio Público y bajo la dirección y asesoramiento del Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida, en el que se *“identificaron una serie de medidas y estrategias destinadas a resolver los principales problemas que aquejan al Sector Justicia”*.

El día 5 de abril de 1991, en la clausura del referido proyecto, al hacer uso de la palabra la doctora Tirza Rivera Bustamante, Subdirectora de dicho Centro, enumeró, entre las medidas y acciones que era preciso tomar al más corto plazo, las siguientes: implantar la carrera judicial en el menor tiempo posible; poner en funcionamiento una escuela judicial para la capacitación permanente de jueces y fiscales; mejorar los sistemas existentes de administración de tribunales; ejercer un mayor control ético sobre la labor de los funcionarios judiciales; incorporar a la Policía Técnica Judicial al Ministerio Público; reformar el procedimiento penal existente para hacerlo más eficiente, pero a la vez más respetuoso de los derechos del imputado; mejorar los centros carcelarios, promover el desarrollo de las políticas penitenciarias integrales y propiciar una mejor comunicación entre las diferentes instancias del Sector Justicia, y entre éstas y la opinión pública.⁴

II. Resultados de los Veinte Primeros Meses de Gestión Cumplidos por la Corte Suprema de Justicia

Estas dificultades y las que sobrevinieron, no evitó que su primer período de año y medio de labor fuera para la Corte Suprema de Justicia instalada en enero de 1990, uno de los más fructíferos de su historia.

En efecto, ya para el mes de septiembre de 1991, la Corte Suprema de Justicia, había elaborado, consultado y aprobado el reglamento que establece la Carrera Judicial; había realizado importantes cambios en los componentes de personal, infraes-

⁴ La intervención de la doctora Tirza Rivera Bustamante fue distribuida en el acto de clausura del Proyecto de Mejoramiento de la Administración de Justicia en Panamá, celebrado el 5 de abril de 1991.

⁵ Por Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechada el 5 de abril de 1990, se ubicó bajo la órbita del Órgano Judicial, la Jurisdicción de Trabajo que venía operando como una dependencia del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Esta decisión se ratifica mediante la Sentencia del Pleno que declara inconstitucional el inciso final del artículo 343 de la Ley 67 de 1947.

⁶ Mediante fallo del 14 de octubre de 1991, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a raíz de la consulta de inconstitucionalidad que le hiciera la Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, a petición del licenciado Reynaldo Meléndez, sobre el artículo 4 de la Ley 11 de 8 de enero de 1974, declaró la inconstitucionalidad de dicha norma por considerar que el Órgano Judicial es el llamado a ejercer la jurisdicción con exclusión de cualquier otro poder o autoridad. En vista de lo anterior, en la sentencia se dispone que la jurisdicción ordinaria asuma los procesos que se ventilaban en el Ministerio de Comercio e Industrias y el conocimiento para el futuro de los conflictos surgidos entre particulares con relación al tema de marcas de fábrica, patentes, etc. Ante la imposibilidad en que se encontraba el Órgano Judicial de asumir la sobrecarga de cientos de procesos en trámite, se acudió a la salida poco ortodoxa de propiciar el recurso de aclaración que presentó el Procurador General de la Nación contra dicha sentencia, con lo cual se paralizaron los efectos de la misma hasta que se contó con los recursos para crear los Juzgados de Circuito que habrían de conocer las controversias en materia de Competencia Desleal y otros casos de Comercio, por virtud de lo dispuesto en la Ley 29 de 1996. Así se explica que no fuera hasta el 12 de marzo de 1997, después de casi seis años de su interposición, que la Corte Suprema pudiera decidir la aclaración de sentencia, una prueba más de la falta de recursos con

estructuras, legislación; había dado los primeros pasos en la creación de los departamentos de informática y estadística; había dictado las decisiones que en materia de constitucionalidad integraron al Órgano Judicial, jurisdicciones especiales que habían sido asignadas al Órgano Ejecutivo, tales como la laboral⁵ y la de menores, así como el conocimiento de controversia entre particulares surgidas en materia de patentes y otros conflictos de carácter comercial, las cuales se venían tramitando en el Ministerio de Comercio.⁶ Con la colaboración de España, se establecieron las bases para la Escuela Judicial, y se inició la creación de la Biblioteca de la Corte Suprema de Justicia que hoy lleva el nombre del desaparecido *Magistrado Rodrigo Molina Amuy*.

Con relación a todas las medidas adoptadas en ese primer año y medio de labor, la Magistrada Aura Emérita Guerra de Villalaz, tuvo a bien enumerar en un modesto fascículo, las tareas que habíamos cumplido en veinte meses de gestión, folleto que de paso constituye un claro ejemplo de los escasos medios con que contaba la Corte Suprema de Justicia para hacerle frente a sus necesidades básicas.

Como complemento de la relación hecha por la Magistrada Villalaz, valga la pena destacar algunos logros que se cumplieron antes de la terminación del cuatrienio, comenzando por destacar el mérito que tiene para la justicia penal haber culminado en circunstancias tan adversas, la mayor parte de los casos que conmovieron a La Nación, tales como el asesinato del doctor Hugo Spadafora Franco,⁷ cuyo proceso fue reactivado por una decisión de la Sala Penal de la Corte Suprema y el de la desaparición del Padre Héctor Gallegos, delito que fue cometido al inicio del régimen militar y permanecía pendiente del enjuiciamiento de las personas a quienes se le atribuía su desaparición física. Importa destacar que en ambos casos se cumplió con la garantía del debido proceso, responsabilidad a la que no podía renunciar la Administración de Justicia.

III. El Juzgamiento de Militares y Civiles del Régimen Anterior

Con relación al procesamiento de ex funcionarios civiles y militares acusados de graves delitos contra la integridad de personas que se opusieron al régimen militar y contra el patrimonio del Estado, no se nos oculta que el tratamiento de este tema experimentó desde un principio un insuperable escollo que, proporciones guardadas, se ha constituido en el talón de Aquiles de la justicia que han tenido que dispensar los

⁷ El asesinato del doctor Hugo Spadafora Franco, ocurrido el 13 de septiembre de 1985, y el proceso penal dimanante del delito, había concluido supuestamente, con la Sentencia de fecha 7 de febrero de 1986, por medio de la cual el Cuarto Tribunal Superior de Justicia había dictado sobre seimientos definitivo en favor de tres inculpados con el voto disidente del Magistrado Andrés A. Almendral C. Esta decisión motivó a la familia Spadafora a presentar una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual, mediante Resolución 25-87, condenó al Gobierno de Panamá por la violación de derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre ellos, el que consagra el derecho a la vida. Posteriormente, a partir de la integración de la nueva Corte Suprema de Justicia, la Sala Penal advirtió que la sentencia no había pasado por el trámite de Consulta ante el Superior, omisión que hizo posible la reactivación del proceso y permitió el juzgamiento de los sindicados ante el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, con sede en David, Provincia de Chiriquí.

⁸ En efecto, mediante Ley 19123, el Congreso Nacional de la República de Chile dispuso "crear la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación", que establece pensión de reparación y otros beneficios a favor de personas víctimas de los delitos de

tribunales en aquellos países que pasaron de un régimen dictatorial y autoritario a una democracia política, garante de la libertad y el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana.

A tal punto es sensitivo este problema que ninguna de las fórmulas políticas ensayadas por los países que han tenido que enfrentar este dilema, han logrado satisfacer al pueblo que tuvo que soportar las consecuencias de la impunidad, ni a la opinión pública que se hizo eco de su disconformidad. En efecto, acontecimientos recientes de los que se ha ocupado la opinión pública mundial, revelan que ni la Ley de Punto Final que adoptó en Argentina el régimen democrático del Presidente Alfonsín que sustituyó al de la dictadura militar, ni el de la “Ley de reconciliación y reparación a las personas afectadas por los crímenes y delitos que se cometieron durante el régimen del General Pinochet”, que dictó en Chile la administración democrática de Patricio Aylwin,⁸ lograron acallar las voces de protesta que han mantenido abiertas las heridas de un pasado funesto.

En Panamá, ante la imposibilidad de que durante aquellos cuatro años, el Gobierno y las fuerzas vivas del país llegaran a un acuerdo que propiciara la amnistía de algunos sindicados por delitos políticos menos graves, le correspondió a la Corte Suprema de Justicia y a los Magistrados y Jueces de la Justicia Ordinaria, asumir con plena responsabilidad la solución que nos dictaba nuestra condición de jueces de la ley y del derecho. Fue así como los casos de los sindicados por delitos políticos fue preciso mantenerlos bajo el conocimiento del juez competente, que habría de tramitar sus causas dentro de un proceso en el que pudieron ser oídos y pudieron utilizar en su favor las demás garantías procesales que integran el debido proceso.

Si a lo anterior agregamos la reducción considerable de procesos sin condena, y la reactivación de las audiencias públicas, hasta sobrepasar las trescientas que para el año de 1993 había celebrado el Segundo Tribunal Superior de Justicia, se puede concluir sin ninguna exageración, que gracias al esfuerzo desplegado en esta etapa por jueces y funcionarios de apoyo, se logró sacar a la administración de justicia del estancamiento en que se encontraba, situación que venía conspirando contra toda posibilidad de emprender, con visión de futuro, las políticas de prevención que reclama la crítica situación social que aún perdura en el país y la transformación radical que requiere la administración de justicia para superar su tradicional ineficiencia.

Es comprensible que no todas nuestras decisiones fueron bien recibidas por la comunidad y que los esfuerzos que hicimos por lograr una mejor comunicación con los medios de información dieran los frutos deseados. A decir verdad, los medios nunca alcanzaron a comprender que la consecución de una administración de justicia independiente, eficiente y accesible constituye una aspiración que no puede alcanzar por sí solo el Órgano Judicial, que es apenas uno de los protagonistas de un “*dilema de gravedad extrema, cuya su solución no se limita a imprimirle mayor rapidez a los procesos pendientes*”, ya que se trata de un problema político y social en cuya superación estamos comprometidos todos los panameños.

IV. Lucha por la Independencia Judicial

Analizando el problema desde otra perspectiva, podemos asegurar que si bien es cierto que durante el cuatrienio en estudio, los Magistrados que integramos la Corte Suprema de Justicia, no percibimos intromisiones del Órgano Ejecutivo o del Legislativo, con las que pretendiesen torcer la imparcialidad de nuestras decisiones, cosa distinta habría que señalar de ciertos vicios constitucionales y legales sobrevivientes en nuestra legislación, que desde siempre han venido conspirando contra *“la efectiva realización práctica de la independencia judicial, expresamente reconocida en los textos constitucionales”*.

Comienzo por señalar que si en alguna ocasión durante mi permanencia en la Corte Suprema de Justicia el presupuesto asignado al Órgano Judicial superó el mínimo establecido en la Constitución, fue porque el excedente correspondió a traslados de partidas del Órgano Ejecutivo al Judicial, con las que este último pudo atender los gastos de operación de entidades, tales como los Tribunales de Trabajo, el Instituto de Defensoría de Oficio, los Juzgados de Familia y otras que por un imperativo constitucional fueron transferidas a este último Órgano del Estado.

Dada la excepcional situación por la que atravesó la Administración de Justicia durante aquellos cuatro años, se hizo costumbre que a partir del primer semestre de cada año, la Corte Suprema tuviera que acudir al Ejecutivo porque se habían agotado partidas que eran básicas para la ejecución de sus funciones, lo que hacía necesario su reposición con partidas extraordinarias, proceso éste que culminaba con audiencias ante la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, desmereciendo con ello la autonomía económica de que debe estar revestido el Órgano Judicial para que su independencia funcional no pase de ser una mera formalidad. Al parecer aquella práctica se ha constituido en costumbre, a diferencia de lo que ocurre en países tan cercanos a nosotros como Costa Rica y Guatemala, y a diferencia, también, del criterio que prevaleció en la Primera Reunión de Presidentes de Cortes Supremas de Justicia de Iberoamérica, Portugal y España, celebrada en Mérida, Extremadura, en mayo de 1990, en cuyas conclusiones se dejó constancia de que *“el logro de la independencia judicial precisa, además de la estabilidad de los jueces... la dotación de medios económicos, materiales y personales, suficientes”*.

En el mismo sentido, apunta el Magistrado José María Álvarez Cienfuegos, Jefe del

⁹ Resumen de las Jornadas sobre Informática Judicial y Protección de Datos Personales, celebrada en San Sebastián, España, el 7 de octubre de 1993, p. 117.

¹⁰ Reseña publicada por el Panamá América en su edición del 14 de septiembre del 2003, sobre los resultados de la Tercera Conferencia Regional sobre Justicia y Desarrollo, celebrada en Quito, Ecuador, del 24 al 26 de julio del presente año.

Gabinete Técnico del Tribunal Supremo de España al señalar que: “*La Administración de Justicia, entendida como servicio público que presta a los ciudadanos una eficaz resolución de los conflictos sociales, requiere contar, para el adecuado cumplimiento de su función constitucional, con una serie de medios personales y materiales que permitan asegurar la consecución de sus fines*”.⁹

Si profundizamos un poco más en la gravedad de esta omisión, nos daríamos cuenta que del presupuesto asignado al Órgano Judicial, apenas el quince por ciento constituía el presupuesto de inversión con el agravante de que durante aquél período las instituciones internacionales e interamericanas de crédito no concedían financiamiento al sector justicia. De ésta limitación tuve conocimiento de primera mano, ya que en mi calidad de Presidente de la Corte Suprema de Justicia, me correspondió participar en el “*Seminario sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*”, que con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo se celebró en San José de Costa Rica en febrero de 1993, en el que por primera vez se dio a conocer el cambio de la política de crédito en la que estaba empeñado el Banco desde el año de 1990. En efecto, así lo confirmó recientemente el Presidente de dicho Banco en la Tercera Reunión Regional sobre Justicia y Desarrollo, celebrada en Quito, Ecuador, durante el mes de julio del presente año. En esta reunión, reiteró el Presidente Enrique Iglesias, que “*...fue en el año de 1990 que se fue viendo que el estado de derecho y el sector de la justicia juegan un papel importante en atender a uno de los grandes objetivos del desarrollo que es el de la equidad*”.¹⁰ No hay duda que para la Administración de Justicia que presidimos esa ayuda llegó demasiado tarde.

V. La Lucha por una Justicia Eficaz

Mi experiencia de más de cuarenta años de bregar en los tribunales, de los cuales cinco años serví como Magistrado del máximo Tribunal de Justicia, me permiten afirmar que la justicia en Panamá siempre fue lerda y tardía y los panameños, sin excepción, nos acostumbramos a convivir con esa enfermedad crónica de la justicia, tal vez, porque sus nefastas consecuencias afectaban casi exclusivamente a las clases más pobres que no tenían acceso a los medios de comunicación.

Pese a los vicios del pasado y a las dificultadas sobrevenidas, pese al tiempo y al esfuerzo que dedicamos a tratar de superarlos, basta analizar las estadísticas judiciales de aquél período para advertir que el rendimiento del Órgano Judicial y, particularmente, de la Corte Suprema de Justicia, estuvo muy por encima del que venía experimentando durante el régimen anterior. A manera de ejemplo, se puede constatar que la jurisdicción constitucional asignada al pleno de la Corte Suprema

¹¹ HERNÁNDEZ GIL, Antonio. *Memoria sobre el Estado y Funcionamiento del Tribunal Supremo*. 1989, p. 18.

de Justicia, ya para finales del año de 1990 había fallado 676 casos, algo más de la mitad de los que resolvió la misma Sala en el año inmediatamente anterior, o sea en 1989, y que aquella cifra aumentó a 727 casos en el año de 1992, hasta llegar a 809 casos resueltos en el año de 1993, el último del período.

Otro tanto podría señalarse de la eficiencia con que operaron las Salas de lo Civil, de lo Penal y de lo Contencioso Administrativo, no solo en lo que concierne a su rendimiento cuantitativo, sino, también, en lo tocante a la calidad de la justicia que dispensó cada una de estas salas de decisión.

Sin duda alguna, uno de los factores que contribuyó a impulsar los casos en trámite se debe a la instalación y puesta en marcha del Departamento de Informática que permitió al funcionario judicial dar el salto, de la máquina manual a la computadora, abriendo posibilidades en su trabajo y producción a extremos nunca imaginados, pero todavía insuficientes para superar la sobrecarga de procesos en trámite.

Si la opinión pública no pudo percibir y aquilatar el fruto de nuestro esfuerzo, no es de extrañar que ello ocurriera, ya que como expresó el profesor Antonio Hernández Gil al referirse al caso español en ocasión parecida: *“El Poder Judicial Español, que al igual que el de nuestro país, había salido de una larga etapa de aislamiento autárquico, no se desenvuelve con normalidad en una sociedad dominada por los medios de información, pues carece de los instrumentos necesarios para consolidar su autoprotección y tampoco sabe presentarse ante ellos programando sus propias noticias y orientando, en relación con los problemas jurídicos, a la opinión pública”*.¹¹

VI. La Interminable Lucha por la Justicia

Ciertamente, muchos fueron los logros alcanzados en el cuatrienio que servimos en la Corte Suprema de Justicia, pero tal como era previsible cada una de las instituciones creadas trajeron sus propios problemas y aun quedaron por resolver algunas deficiencias que por la vía constitucional requerían de reformas que el Órgano Judicial por sí solo no podía enfrentar.

Los sentimientos encontrados que experimenté en aquella época después de la lucha que emprendimos tres años antes y ante las dificultades que aún quedaban pendientes, me parece prudente reiterar en esta ocasión lo que expresé en Junio de 1993, con ocasión de la inauguración del nuevo Palacio de Justicia, en presencia del señor Presidente de la República y los Presidentes de Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica que prestigiaron el acto.

Señalé en aquella memorable ocasión:

“Con legítimo orgullo podemos afirmar, pues, que el Órgano Judicial cuya representación ostento, ha culminado una etapa en la que, sin descuidar el ejercicio de la función jurisdiccional, ha logrado sentar las bases de una justicia más independiente, imparcial y eficiente que la que nunca habíamos te-

nido los panameños.

Con la misma franqueza tenemos que reconocer que lo hecho hasta ahora no es suficiente. Es apenas el inicio de una lucha que habrá de ser permanente y sostenida para que podamos lograr los niveles óptimos que reclama un país que aspira a aprovechar al máximo las ventajas de una economía de servicio, consecuente con su privilegiada posición geográfica y complementaria de la que el Canal de Panamá ofrece al comercio marítimo internacional.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que asistimos a la culminación de una etapa y al nacimiento de otra, que por contar con una infraestructura ya creada, puede dedicar sus mejores esfuerzos a consolidar y perfeccionar los programas y planes ya iniciados.

No podemos ignorar que aún quedan por hacer cosas muy importantes en el sector justicia. Comenzando por el replanteamiento de las funciones que competen a nuestro máximo Tribunal de Justicia, ya que en ellas se mezclan y agrupan atribuciones que en otros países están asignadas a tribunales y organismos diferentes, como son las de Tribunal Constitucional, Tribunal de Casación, Tribunal Contencioso Administrativo, Tribunal disciplinario por faltas contra la ética judicial y del reglamento de carrera y por contera, las que corresponden a la dirección y administración del Órgano Judicial, atribuida en otros países al Consejo Superior de la Judicatura o a los Ministerios de Justicia.

Removido el obstáculo que significaba el estancamiento de la justicia en el área metropolitana, precisa trabajar en programas de prevención de la delincuencia y de resocialización del delincuente.

Jueces y abogados pueden y deben discutir y trabajar en una nueva concepción de la justicia que dispensan los tribunales y de la abogacía que le sirve, de manera que se logre una simplificación de los trámites, la desjudicialización de procedimientos que no tienen por qué ventilarse en los tribunales y en el arbitrio de nuevas formas de auto composición de conflictos por la vía de la conciliación y el arbitraje. De lo que se trata es nada menos que de cambiar la mentalidad de una sociedad en la que parece haber ganado carta de naturaleza la convicción de que el oficio de los jueces es llenar las cárceles y de los abogados promover litigios. Me parece oportuno reiterar aquí la sabia admonición del maestro Couture, que nos recuerda que: «*el derecho es apenas un sustitutivo de la conducta humana*». Por ello, la primerísima labor de jueces y abogados debe ser la de promover el respeto voluntario a la ley y evitar los litigios, conciliando a las partes en conflicto.”

A lo expresado en aquella ocasión, hace más de diez años, tan solo me queda por señalar que en medio de tantas dificultades no podemos desmayar en el esfuerzo que exige la lucha por la justicia, principalmente de quienes intervenimos como pro-

tagonistas en los procesos judiciales, ya que como se ha expresado, “*todo proceso es en última instancia una actividad profundamente humana y, como tal, es bueno o malo según la entereza de los sujetos que en él intervienen*”. Es entonces cuando adquiere plena vigencia la admonición del maestro Couture en el sentido de que: “Ninguna democracia será más virtuosa que los hombres que están en el Gobierno y ninguna justicia será mejor que los hombres que desempeñan el cometido.”

Carlos Lucas López Tejada

Carlos Lucas López Tejada obtuvo el grado de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá. Posteriormente, recibe el título de Doctor en Derecho con especialidad en Derecho Procesal, en la Universidad Central de Madrid

El doctor López Tejada fue Magistrado de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de 1990 a 1994 y ocupó el cargo de Presidente de esa Corporación de Justicia de enero de 1990 a diciembre de 1993.

Fue el representante titular por Panamá ante el Comité de Abogados Expertos en Derecho Bancario de la Federación Latinoamericana de Bancos; Presidió la Quinta Reunión de Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica y Panamá, en junio de 1993; también fue miembro del Consejo Judicial Centroamericano, que integran los Presidentes de Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica y Panamá.

Es socio fundador de la firma forense Galindo, Arias y López, a la cual se reintegró en noviembre de 1994, después de renunciar a la posición de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Entre sus publicaciones se encuentran: "El concepto de nulidad en el Derecho Procesal Civil", tesis para optar al título de Doctor en Derecho de la Universidad Central de Madrid, aprobada como sobresaliente por el jurado calificador; y La Nulidad Procesal en el nuevo Código Judicial, publicada en la revista Lex del Colegio Nacional de Abogados, en el número de enero-junio, de 1985.

El doctor Carlos Lucas López ha dictado múltiples conferencias a nivel nacional e internacional y pertenece a distintas asociaciones profesionales, entre éstas el Instituto Interamericano de Derecho Procesal.



La Justicia Panameña ante el Nuevo Siglo

Magistrado Adán Arnulfo Arjona L.
Presidente de la Corte Suprema de Justicia

I. Justicia, Desarrollo y Buen Gobierno

Al cumplirse la primera centuria de nuestra vida republicana, la Nación tiene la delicada responsabilidad de hacer un balance sereno de su devenir histórico a fin de atesorar el aprendizaje que nos han dejado las experiencias positivas y negativas. Al propio tiempo los panameños de hoy tenemos que encarar con entusiasmo y trabajo el reto de tejer el entramado de proyectos e ilusiones colectivas que inspirarán nuestro porvenir.

Uno de los temas sobre los cuales es necesario acometer esta superior empresa es el que guarda relación con la edificación y fortalecimiento de un Sistema de Administración de Justicia caracterizado por su integridad, confiabilidad y competencia para dirimir los conflictos de todo signo que surgen y surgirán como producto de nuestra vida en comunidad.

En las líneas que siguen, procuraré articular algunas reflexiones que pudieran servir de punto de partida para avizorar cuáles deben ser los derroteros por los que debe transitar la Justicia Panameña en el siglo que comienza.

Para tener un adecuado contexto referencial a dichas reflexiones, resulta imprescindible pasar revista a los acontecimientos acaecidos en el pasado reciente, lo cual nos permite advertir lo siguiente:

Los cambios políticos y económicos sobrevenidos en el mundo occidental desde finales de los años ochenta, han marcado una intensa y generalizada senda de transformaciones en el modo como se relacionan los distintos actores y fuerzas de carácter político, económico y social.

El desarrollo de una civilización forjada por el dinámico impulso de la ciencia, la tecnología y la nueva economía global está configurando un escenario institucional profundamente distinto. En ese contexto, el mercado como asignador de recursos y la democracia política como forma superior de convivencia y estructuración del poder, pasan a ser parte de una cosmovisión universalmente compartida.

La consolidación de la democracia, el respeto y protección de los derechos humanos y

libertades fundamentales internacionalmente reconocidas, al igual que la vigencia del *buen gobierno* se han convertido en compromisos universales de la humanidad, conforme ha quedado reconocido en la *Declaración del Milenio* aprobada por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas, mediante Resolución 55/2 de 8 de septiembre de 2000.

Con arreglo a esta orientación, es preciso tomar en cuenta que la existencia de un Sistema de Justicia efectivo e íntegro se reconoce como uno de los elementos indispensables para la vigencia de la *governabilidad democrática*. Así, en la reciente Declaración de Santiago, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) reiteró que:

“El compromiso con la democracia, el fortalecimiento de las normas jurídicas y el acceso a una justicia efectiva, el respeto a los derechos humanos, la promoción de valores nacionales compartidos y el desarrollo integral son las fundaciones esenciales del progreso, la estabilidad y la paz para la gobernabilidad democrática de los pueblos de las Américas.”¹

En consonancia con estas tendencias, la justicia está siendo concebida como un bien público de raigambre universal sin el cual es impensable el sostenimiento de relaciones civilizadas de convivencia en el plano internacional.

Lo anterior quiere significar que la presencia de un buen Sistema Judicial es una exigencia de inaplazable y prioritaria atención no sólo para los ciudadanos de un estado determinado, sino también para el resto de los seres humanos que habitan el planeta.

La noción de la que hacemos mérito es fácilmente comprensible, si se repara en el hecho de que los fenómenos sociales, económicos y políticos de este tiempo están caracterizados por tener una vocación global que rebasa muchas veces los límites territoriales y jurisdiccionales de los Estados, individualmente considerados. El buen funcionamiento de la justicia, a diferencia de épocas pretéritas, ha cobrado una nueva y superior dimensión en las relaciones políticas y económicas de este nuevo siglo.

Las naciones que han alcanzado los más altos niveles de desarrollo humano tienen, como característica común, el haber logrado un nivel de excelencia y confiabilidad en la prestación del servicio público de Administración de Justicia. Es por esto, que se han superado los criterios que consideraban que cuando los países alcanzaran su desarrollo lograrían contar como derivado con una mejor justicia. Hoy en día es claro que para que una nación se desarrolle es preciso que también construya un buen Sistema Judicial.

La crucial y decisiva importancia que tiene la calidad del Sistema Judicial de un país en relación con sus niveles de crecimiento, bienestar y desarrollo económico, no es, en

¹ *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Pública: El Nuevo Compromiso de la buena gobernabilidad para las Américas*. AG/DEC 31 CXXX III-0/03, adoptada en la Cuarta Sesión Plenaria celebrada el 10 de junio

realidad un tema nuevo ya que, como bien apuntó en su oportunidad Adam Smith en su clásica obra: *Ensayo sobre la naturaleza y las causas de las riquezas de las naciones*:

"El comercio y la industria rara vez florecen durante mucho tiempo en un Estado que no disfruta de una administración regular de la justicia; donde el pueblo no se siente seguro de la posesión de sus propiedades, donde el cumplimiento de los contratos no está amparados por la Ley (...) en suma, *el comercio y la industria no pueden progresar en ningún Estado donde no haya un cierto grado de confianza en la justicia.*"

Las ideas expresadas por este conocido fundador de la economía política, han cobrado en los últimos años un inusitado vigor y remozamiento debido fundamentalmente a la dramática y profunda reestructuración que ha experimentado la economía mundial.

La obtención de estados elevados de competitividad económica que puedan hacer viable un crecimiento en los niveles de bienestar y desarrollo, requiere indispensablemente la existencia de instituciones sólidas e independientes capaces de producir altos grados de confianza por parte de los ciudadanos y de los agentes económicos. Es allí donde resulta definitivamente urgente que el país cuente con un Sistema Judicial confiable y competente ya que este elemento resulta indispensable a la hora de mejorar la competitividad internacional de la Nación.

Es prácticamente imposible concebir un verdadero desarrollo nacional sin que exista un Sistema Judicial independiente, confiable, ágil y eficaz para enfrentar los nuevos desafíos sociales y económicos.

Tradicionalmente, los Jueces han estado marginados de las discusiones sobre las políticas públicas de desarrollo, circunstancia que, ha dificultado, entre otros factores, el cumplimiento de los objetivos que la sociedad espera de su sistema de justicia. Afortunadamente, esta situación está cambiando y hoy en día parece claro que, si no existe un Sistema Judicial que asegure el cumplimiento de los contratos, penalice su incumplimiento, proteja los derechos y vigile el libre establecimiento y acceso a los *mercados*, el país no tendrá inversión, empleo, bienestar y crecimiento.

Quienes se han ocupado de examinar profundamente las relaciones que existen entre un poder judicial ineficiente y la actividad económica en general, han identificado que este factor origina graves perjuicios sobre los siguientes rubros:

Decisiones de inversión: Por cuanto que la existencia de trámites judiciales lentos aumenta los riesgos de las inversiones, decrecen los rendimientos y hacen necesario fórmulas contractuales más complejas y costosas.

Desarrollo de mercado de capitales: En la medida en que afecta la protección legal de los inversionistas y los inducen a evitar la toma de decisiones en la adquisición de instrumentos financieros, todo lo cual afecta desfavorablemente en

el tamaño y desarrollo de los mercados de capitales.

Ineficiencia en la asignación de recursos en la economía: Provocando distorsiones, pues las empresas prefieren contratar servicios más caros pero que no les representen problemas jurídicos con el fin de evitar la intervención de la rama judicial.

Por lo que toca a la efectiva vigencia de la *governabilidad democrática*, es necesario destacar que el Sistema Judicial pasa a convertirse de una institución que brinda soporte a la actividad económica, a ser una institución al servicio de la satisfacción de necesidades fundamentales de la sociedad. La justicia no sólo tutela la paz social sino que la promueve. No sólo mantiene el orden, sino que permite que la sociedad se sienta parte de ese orden. No resuelve únicamente conflictos sino que también protege derechos.

II. El Entorno Global y Particular que Enfrentará la Justicia

La indagación sobre los signos que caracterizarán las sociedades de este nuevo siglo es un paso indispensable para otorgar el papel que posiblemente le corresponderá cumplir al Sistema Judicial. En ese sentido es conveniente examinar cuáles pueden ser las notas o características que pueden estar presentes en el entramado político, social y económico del siglo XXI, dentro del cual tendrá que interactuar la Justicia.

Pero cabe preguntarse: ¿Cuáles pueden ser los factores que ejercerán una profunda y sustancial incidencia en la conformación de la sociedad de este siglo? Sin pretender la formulación de planteamientos dogmáticos e inflexibles, considero que una lectura atenta de las tendencias que se observan en la sociedad de hoy, puede llevarnos a identificar tres factores fundamentales que tendrán superlativa importancia. Estos tres factores, que, a mi juicio, resultarán definidores en la sociedad del futuro son los siguientes:

El fenómeno de la denominada globalización.

La tecnología.

La revalorización del conocimiento.

No resulta ocioso enfatizar aquí la suprema importancia que tiene para la *Justicia* dar una mirada de conjunto a las proyecciones que previsiblemente tendrán estos tres factores en la vida económica, social y política, ya que, como sabemos, la función judicial no se desarrolla en el vacío y tiene que adecuar su desempeño en consonancia con las exigencias y reclamos del sistema al cual se debe. Es por ello que conviene examinar los rasgos dominantes de cada uno de los factores antes enunciados.

A. La globalización

Es un hecho ciertamente innegable que la sociedad de hoy y de mañana estará mar-

cada por los efectos positivos y negativos que ha generado y que generará ese vertiginoso y omnipresente fenómeno que se ha cobijado bajo el concepto de *globalización*. La irrupción de este avasallador fenómeno ha marcado y marcará una impronta indeleble en la forma cómo se relacionan los distintos actores y fuerzas de carácter político, económico y social. Con toda certeza se ha dicho que la presencia de la globalización nos pone de manifiesto que los acontecimientos que hoy vivimos no son una mera continuación de los anales históricos a que ha estado acostumbrada la humanidad, sino que, ella nos plantea un quiebre, una ruptura sustancialmente integral con todo lo que conocemos de la historia. De allí que, si tratamos de visualizar cuáles pueden ser los derroteros de la sociedad del siglo XXI en la cual estará inmersa la *Justicia*, resulta obligante inventariar algunas nociones básicas que caracterizan a esta globalización:

La globalización es un conjunto de tendencias que no se limitan exclusivamente a lo económico, como a menudo suele pensarse sino que, extiende su influencia a un variado y amplio elenco de escenarios políticos y sociales:

1. *En el plano económico*, que es el área de actividad en donde con mayor fuerza ha dejado sentir sus efectos la tendencia globalizadora se observan las siguientes manifestaciones:

a. La estructuración de un sistema económico interdependiente que erige al mercado como el epicentro de casi toda la vida social y que busca, a través de políticas de liberalización y apertura comercial, conseguir que las economías nacionales vayan integrándose progresivamente en el ámbito internacional de manera que su actividad esté supeditada cada vez más a los mercados internacionales, antes que a las políticas económicas gubernamentales.

Acorde con ello, se ha anotado con toda perspicacia que, la globalización busca que los mercados se conviertan en el poder económico por excelencia del siglo XXI, dando como resultado que para sus seguidores y simpatizantes exista una especie de *mercadolatría* conforme a la cual el mercado debe absolutizarse para convertirse supuestamente en la panacea de todos los problemas económicos de la humanidad.

b. La economía que propicia la globalización no es en sus resultados un producto simétrico o igual para todas las naciones, puesto que el desarme arancelario que supone su adopción, sumado a los desencuentros y desigualdades económicas y sociales propias de cada país, está originando una dramática segregación entre países ganadores y perdedores con la apertura, con los consabidos efectos de exclusión y desprotección de las franjas poblacionales más vulnerables.

c. La economía que promueve la tendencia globalizadora tiene dos notas dominantes: *la desregulación* que restringe la capacidad de los Estados Naciona-

² ESTEFANÍA, Joaquín. *El poder en el mundo*. Barcelona: Plaza & Janés Editores, 2000, p. 35.

les para influir en el curso de la actividad económica; y *la desterritorialización* de las operaciones comerciales y que permite mediante complejos instrumentos de ingeniería financiera, situar capitales en distintos puntos del globo eludiendo así las regulaciones fiscales, laborales o ecológicas de los Estados Nacionales.

- d. En el sistema económico que diseña la globalización, la economía real basada en la manufactura y producción de bienes y servicios es colocada en un segundo plano para privilegiar la llamada economía financiera o especulativa porque logra, en un corto plazo, producir mucho más ganancias y beneficios que la primera.
2. *En el ámbito político*, la globalización también ha dejado sentir sus efectos puesto que como se patrocina la reducción del Estado y se potencializa el papel de los mercados, se ha producido un importante desplazamiento de poder de los Gobiernos hacia los mercados, de manera que la capacidad de ejercer influencia de las autoridades políticas se encuentra en un franco descenso. Prácticamente, se dice que la política ha experimentado una devaluación dado que en este esquema de relaciones, el Estado Nación cedió su poder desde los Gobiernos hacia las empresas que participan en el mercado internacional, quienes son las que en definitiva determinan según su beneficio el curso de las inversiones y actividades económicas. Razón tiene quien ha apuntado sobre el particular que hoy en día: "tienen más poder los gerentes de los fondos de pensiones que un día deciden abandonar un país y limpiarlo de capitales, que los diputados del partido que gobierna en ese país".²
3. *En el plano social*, cabe apuntar que la globalización también deja sentir sus efectos en varios aspectos: por un lado, el alcance universal que provocan los grandes fraudes financieros, los execrables actos terroristas como el acontecido el 11 de septiembre de 2001, en los Estados Unidos y la actividad claramente mundializada que lleva a cabo la delincuencia organizada en la venta de estupefacientes; por otro, los peligrosos efectos que se originan por la degradación medio ambiental o las terribles amenazas que representan para el género humano la pandemia del SIDA.

Este primer factor, que representa la globalización, afecta y afectará como hemos visto la forma como vivimos, trabajamos y nos relacionamos en todos los ámbitos de la actividad humana, razón por la cual resulta ineludible tenerla en cuenta al momento de avizorar cuál será la sociedad del siglo XXI en la que tendrá que cumplir funciones la *Justicia*.

B. La tecnología

Un segundo factor que, en mi sentir ha marcado y marcará los contornos de la vida económica y social de nuestras naciones, lo representa la tecnología. El asombroso e imparable desarrollo que ha tenido y tiene el avance tecnológico es un elemento supre-

mamente decisivo en el mundo de hoy y de mañana. Esto es así por cuanto que la fuente de bienestar y de poder ya no descansa únicamente en la posesión territorial y tenencia de bienes materiales, sino en la posibilidad de contar con la potencialidad transformadora que es capaz de brindar la ciencia y la tecnología. La presencia de este factor, que representa la tecnología, ha trastocado las formas tradicionales como se desarrollaba la actividad humana.

La existencia de variados instrumentos de ingeniería productiva (v. gr. los ordenadores digitales, la utilización de componentes de robótica e inteligencia artificial en la producción de bienes y servicios, etc.), las aplicaciones en el campo de la Ingeniería Biológica y Biotecnológica, el empleo de herramientas satelitales y la existencia de verdaderas autopistas informáticas como el Internet, tienen un impacto directo, no sólo en la vida social y económica, sino también en el mundo del Derecho, campo éste donde desarrolla su acción la Justicia.

C. El conocimiento

Como derivado de la influencia de los dos fenómenos anteriores, observo la presencia de un tercer factor que seguramente incidirá en la conformación de la sociedad del futuro, cuál es: *el conocimiento*. Como bien apuntaron en su momento diversos estudiosos del futuro, entre los cuales se destaca el conocido autor Alvin Toffler, el mayor valor agregado en la sociedad del mañana ya no lo creará la producción manufacturera, sino un producto intangible pero más valioso que será el conocimiento. En el esquema de sociedad que se perfila la información y el conocimiento tendrán una significación social y económica nunca antes conocida de manera que es muy posible que las relaciones de poder se funden o descansen esencialmente sobre esta nueva variable referencial.

Para completar este cuadro de elementos que nos permitirán imaginar cuál es el escenario social en el que deberá actuar la Justicia del siglo XXI, necesitamos tener presente también los siguientes factores:

1. Las tendencias demográficas, ya que ellas nos permitirán imaginar cuáles serán las características poblacionales de nuestros países.
2. El aumento de la distancia entre sectores económicamente ricos frente a otros más vulnerables o desposeídos.
3. Las transformaciones sociales que impactan a las familias y que las someten a un peligroso y gradual proceso de descomposición con sus secuelas de violencia contra la mujer, los niños y los ancianos. El incremento de unidades familiares no convencionales encabezadas por mujeres, abuelos, etc. En Panamá, según el Censo de 2000, el 25% de las jefaturas de hogares es liderizado por mujeres, que representa un incremento del 13.6% con respecto al Censo levantado para el año 1990.

4. El decaimiento de los valores sociales y lazos comunitarios que tendrán sus manifestaciones en el aumento de conductas antisociales violentas y de criminalidad.

En lo que atañe al estado de situación socioeconómica de la República de Panamá, es oportuno también dar una mirada a ciertos datos relevantes.

En el tema de la salud, podemos señalar que según cifras proporcionadas por el Ministerio de Salud, de 1984 a 2002 se reportaron 5,213 casos del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), con un nivel de defunciones del 76%. Los grupos de edades con mayor número de infectados se encuentran entre los 20 y 44 años de edad, edades en las que se centra la población productiva.

De acuerdo a las cifras contenidas en el Informe de Desarrollo Humano del año 2002 que elabora el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Panamá exhibe los siguientes indicadores que dan cuenta del nivel crítico de nuestra realidad social y económica en materia de pobreza y desigualdad:

1. Las estimaciones generales indican que la pobreza de ingreso en Panamá alcanzó a 237,316 hogares, cifras que representa un 34.3% del total de los hogares. La población afectada abarcó un total de 1,131,439 personas, equivalente al 40.5% de la población nacional.
2. La comparación de los estándares de desigualdad de Panamá con respecto a Centroamérica revela que: “el ingreso medio de los más pobres es mayor en Costa Rica, El Salvador y Guatemala” por lo que la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a ser mayor en Panamá, con excepción de Guatemala.
3. Según los resultados de la encuesta de niveles de vida de 1997, publicada por el Banco Mundial (2000) Panamá presenta importantes disparidades en el acceso y calidad de los servicios sociales que reciben los pobres, calificando como tales aquellas personas con niveles de consumo o ingreso insuficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Se estimó que un 37% de la población se encontraba en situación de pobreza en 1997.
4. En cuanto a la educación se han registrado importantes disparidades en la situación de acceso de los pobres a la educación en el rubro preescolar y luego en secundaria, mientras que en la primaria hay problemas en la calidad. La encuesta de niveles de vida (2000) determinó que los estudiantes pobres configuran el 43% del total de la población estudiantil y solamente reciben el 28% del gasto total de la educación.
5. En el campo de la salud existen diferencias tanto en las condiciones de salud como en el acceso y calidad a los servicios por áreas geográficas, siendo relevantes en las áreas rurales e indígenas.

6. En la seguridad social y regímenes de pensiones y jubilaciones los pobres ubicados en las áreas rurales e indígenas cuentan con escasa protección.
7. Con relación al nivel de desocupación, se registró de 1990 a 2000, un incremento en el porcentaje de desempleo de 11.7% a un 13 %, respectivamente. La edad promedio de los desocupados es de 31 años; sin embargo, los que declaran haber trabajado anteriormente tienen edades promedio entre 33 y 38 años, mientras quienes nunca han trabajado cuentan con edades promedios entre 22 y 24 años.

Desde la perspectiva de los fenómenos delictivos, los datos recabados por el Comité Nacional de Análisis de Estadística Criminal (CONADEC) del año 2002 ofrecen el siguiente panorama:

1. Desde el año 1999, se ha registrado un comportamiento ascendente en el número de incidentes policivos por cada 10,000,000 habitantes, registrados en la República de Panamá (16.6 en 1999 a 21.9 en 2002: 32% de aumento).
2. Este comportamiento ha sido igual en el caso de los delitos (8.7 en 1999 a 11 en 2002: 26% de aumento).
3. Se han elevado el índice de detenciones de 51,746 en el año 1999 a 63,198 en el año 2001: 22% de aumento entre ambos años.
4. Los hechos delictivos muestran una tendencia incremental ya que de 54,354 en el año 2001, subió a 64,391 en el 2002 mostrando un 16.8% de incremento (delitos contra la integridad personal: 2.1% de incremento; delitos relacionados con drogas: 1.6% de incremento; armas de fuego ilegales: 18.9% de aumento; posesión de arma blanca: 24.1% de aumento). Adicionalmente, conforme a cifras proporcionadas por la Dirección de Asuntos de Seguridad Pública del Ministerio de Gobierno y Justicia, se pudo conocer que unos 190,000 panameños portan armas de fuego en el país, y de ellos, solamente el 50% han obtenido el permiso correspondiente.
5. Los delitos de hurto experimentaron un promedio anual de 16%, ya que de 6,804 casos en 1999 se elevó a 10,694 en el año 2002.
6. El delito de homicidio pasó de 306 durante el año 2001 a 380 en el año 2002.
7. Los delitos cometidos con arma de fuego ascendieron a 221 (58%).
8. Los cometidos por riña 79 (29%).
9. Los cometidos por robo 76 (28%).
10. Los relacionados con ajuste de cuentas de narcotráfico sumaron 34 (13%).
11. La tasa delictiva poblacional por cada 10,000 habitantes se distribuyó sectorialmente así: Panamá 230.6, Corregimiento de Ancón, Veracruz y Cristóbal 176.5, Provincia de Colón 132.5 y Distrito de San Miguelito 122.6.
12. Los sectores con mayor incremento en la tasa delictiva poblacional entre los

años 2001 y 2002 fueron las provincias de Herrera (83.1% de aumento), Veraguas (28.7%) y el Distrito de Panamá (20.3%).

13. Se conoce de la existencia de por lo menos 64 bandas juveniles.

En este orden de ideas, conviene destacar algunas cifras producto de la Encuesta Nacional sobre Población Penitenciaria, realizada por la Defensoría del Pueblo:

1. Para abril de 2003, la población de personas privadas de libertad ascendía a 10,687.
2. Se estima que 140 de cada 10,000 panameños se ven afectados por la situación penitenciaria del país.
3. El 31% de las personas privadas de libertad se encuentran en edades para cursar estudios superiores.
4. El 53% del total de la población penitenciaria nacional tiene menos de treinta años.
5. Seis de cada diez reclusos fueron detenidos por primera vez cuando contaban con menos de 25 años.
6. El 44% del total no pasó del segundo año de secundaria.
7. El 45% tenían menos de quince años cuando sus padres se separaron.
8. El 38% se encuentra detenido por delitos contra el patrimonio, 28% por delitos contra la salud pública y el 16% por delitos contra la vida y la integridad personal.

Por otra parte, en relación con el tema de la desintegración familiar, se puede mencionar que se ha dado un aumento en la tasa de divorcios que va de 55.7% a 77.4% por cada diez mil parejas, registrándose las más altas tasas en las ciudades de Panamá y Colón (98.8 y 101.2 de divorcios por cada diez mil parejas, respectivamente).

Los incidentes de maltrato y violencia intrafamiliar registrados en el año 2001, estaban por el orden de 1,326 incrementada a 2,251 en el 2002, lo cual significó un aumento de casi el 70%.

Con relación a los casos de maltrato a menores de edad, se tiene que en el año 2002 se atendió en los Juzgados de Niñez y Adolescencia un total de 1,125 casos de maltrato, 2,281 casos de riesgo social y 83 de abandono.

Según datos proporcionados por el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, más de 45,000 niños panameños no han podido ser inscritos por diversas razones, entre las que se destaca un alto porcentaje de niños concebidos por madres solteras o por madres separadas.

Como se ve, el cuadro estadístico de nuestro país nos ofrece una panorámica bastante inquietante acerca del escenario social y económico en el cual tendrá que proyectar su acción la Justicia Panameña.

Este elemento, sumado a las influencias exógenas que seguramente producirán los factores globales enunciados líneas atrás, nos ayudan a tener cabal aproximación al tipo de sociedad con la que tendrá que interactuar la Justicia Panameña. No debe soslayarse que, en cierta forma, el Sistema de Justicia de un país es un espejo en el cual se reflejan las desigualdades y desajustes de la sociedad.

Esta realidad impone la especial responsabilidad de hacer lo necesario para que la Justicia Panameña se encuentre en condiciones de servir a quienes requieren de sus servicios con excelencia, integridad y competencia.

III. El Cambio en la Justicia Panameña

Si se parte del escenario socioeconómico antes descrito, es indudable que cobra relevancia la necesidad de introducir cambios en la Justicia Panameña que le permita ofrecer rendimientos distintos a los que ha estado tradicionalmente brindando.

El cambio que tiene que experimentar la Justicia Panameña debe estar encaminado a superar la noción de Justicia-Poder por el concepto de Justicia-Servicio, que implica colocar al ciudadano y no al Juez como eje central de las preocupaciones del quehacer institucional.

Es necesario, por tanto, que se incorporen a la justicia las más novedosas técnicas en la planificación, diseño, diagnóstico y ejecución de los distintos proyectos, a fin de que el sistema se ocupe de obtener los mejores resultados posibles de modo que incremente la calidad en la atención al usuario y la velocidad de respuestas a sus necesidades.

El reenfoque que hará posible este cambio exige que la Justicia sea apreciada como un servicio público que debe ajustarse a indicadores de calidad, efectividad y excelencia que, al introducir un nuevo patrón de cultura de trabajo, también consiga rescatar y dignificar el papel del Juez como activo protagonista en la construcción de la convivencia ciudadana.

El plan de Reforma Judicial Panameño tiene que tomar en cuenta las siguientes lecciones aprendidas de las experiencias desarrolladas en América Latina:

1. El cambio en la justicia, no sólo es un asunto técnico, sino también político y por ello hay que emprender acciones para que todo el conjunto social se incorpore activamente al proceso de reforma.

2. En lugar de continuar los impulsos reformadores corto placistas , hay que dedicar esfuerzos para trazar una planificación estratégica, con enfoque sistémico que abarque de manera integral todos los problemas financieros, humanos, administrativos y tecnológicos que afectan el desempeño del sistema judicial.
3. Hay que hacer diseños propios, ajustados a la idiosincrasia panameña de manera que se evite la excesiva imitación de modelos foráneos. No obstante, es preciso que se mantenga una actitud abierta a la incorporación de nuevas ideas que surjan en la experiencia internacional comparada.
4. Al fijar con claridad la visión, misión y valores, el Órgano Judicial panameño podrá ejecutar acciones específicas con miras a obtener resultados concretos en las áreas críticas (atraso tecnológico, gestión administrativa, focalización estratégica de recursos y ataque frontal al rezago judicial).
5. Hay que tener presente la necesidad de trabajar con los recursos existentes porque tenemos identificadas con claridad las urgencias de cambio en los rendimientos del sistema. En ese sentido, es preciso efectuar un análisis para establecer con alguna precisión los recursos económicos y humanos que se necesitan para llevar el sistema a óptimos niveles de calidad. No puede continuarse argumentando que no se puede hacer nada porque no hay recursos, ya que esto causará mayor frustración y desencanto. Por esta razón es que los esfuerzos deben concentrarse en mejorar la coordinación, planificar metas viables, medir resultados y fortalecer las acciones de seguimiento.

Según se sigue del estudio de las experiencias internacionales de Reforma Judicial, es claro que para que la misma resulte exitosa tienen que desplegarse acciones en tres áreas muy definidas, a saber:

La Reforma Institucional.

La Reforma Legal.

La Reforma Cultural.

Examinaremos, seguidamente, algunas de las acciones desarrolladas y las que deben implantarse en los próximos años para que la Justicia pueda cumplir con efectividad la misión que le ha sido encomendada.

³ **Visión:** Somos una Organización Líder comprometida con la excelencia, que al resolver los conflictos de modo independiente, confiable y efectivo, contribuye a la construcción de un futuro de paz y prosperidad para la Nación.

Misión: Decidir los conflictos en forma independiente, rápida y confiable, asegurando el respeto a la Constitución y las Leyes de la República, la protección de las libertades y garantías ciudadanas, la convivencia pacífica y la defensa de los valores esenciales de la Democracia.

Valores: Transparencia, ética y respeto; excelencia, liderazgo, celeridad, innovación continua, trabajo en equipo y pertenencia; confianza, credibilidad y compromiso con la Nación.

A. La Reforma Institucional

El proceso de Reforma Institucional busca que el Órgano Judicial introduzca las transformaciones en su estructura, de suerte que sus esfuerzos estén orientados hacia la consecución de resultados de calidad y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

La garantía de calidad en el servicio público que se presta, la creación de mecanismos para el mejoramiento continuo, al igual que el proceso de focalización en la atención del cliente, son temas de inaplazable consideración en la Reforma de la Justicia.

Desde inicios de la década del noventa, la Justicia ha ejecutado encomiables y sostenidos esfuerzos de mejoramiento. Sin embargo, los altos y preocupantes niveles de insatisfacción que se registran en la actualidad demuestran la necesidad de hacer un profundo reenfoque de nuestras prioridades y razón de ser institucional. En seguimiento de la realidad antes indicada, se emprendió con renovado entusiasmo, a partir del año 2002, un dinámico proceso de transformación de la estructura judicial, con el propósito de edificar y consolidar un sistema decente, confiable y efectivo.

Los esfuerzos ejecutados en pos de ese objetivo, están plenamente justificados ya que abrigamos la convicción de que el costo de no emprender a tiempo este proceso de transformación puede ser ciertamente elevado para el futuro de la Nación, ya que si persiste la situación es probable que se deteriore la calidad del sistema democrático y erosione peligrosamente los valores esenciales que sustentan nuestra vida social como lo son: el respeto a la ley, la credibilidad de las autoridades y la posibilidad de encontrar soluciones pacíficas a nuestras diferencias.

El agresivo programa de acción que ha venido desarrollando el Órgano Judicial desde hace veintiún meses ha sido diseñado para cubrir tres áreas básicas a saber:

- Mejora y calidad del servicio.
- Análisis y mejora de la gestión administrativa.
- Transparencia y participación ciudadana.

En lo que toca al fortalecimiento institucional, se ejecutaron importantes acciones para orientar el presente y el futuro del Órgano Judicial. Entre los logros más relevantes que podemos destacar se encuentran los siguientes:

1. Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (2002-2004)

Durante el año 2002, la Justicia panameña, con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), emprendió la difícil tarea de elaborar una planificación estratégica para lograr, por primera vez, la identificación clara de su visión, misión, valores e imperativos que marcarán su derrotero institucional. ³

Este instrumento de planificación estratégica representa una especie de carta de navegación del sistema judicial panameño, que le permitirá delimitar con nitidez las prioridades y tareas en las que tendremos que enfocar nuestros recursos y talentos.

La justicia panameña, al desarrollar su esbozo estratégico, ha demostrado su inquebrantable voluntad de asumir el liderazgo en la construcción de su futuro.

El esfuerzo de planificación estratégica contó con la activa y entusiasta participación de líderes de todas las áreas de la Institución en el ámbito nacional, quienes integrados en equipos de trabajo, lograron precisar seis grandes imperativos estratégicos para el Órgano Judicial:

- a. La reingeniería de los servicios judiciales.
- b. El análisis y mejora de la gestión administrativa y su integración externa.
- c. La alineación de los sistemas humanos con las modernas reglas de competencia y habilidad.
- d. La participación ciudadana y la resolución alterna de conflictos.
- e. El desarrollo tecnológico.
- f. El fortalecimiento financiero y presupuestal del Órgano Judicial.

Este ejercicio, que ayudará a superar de modo integral nuestras debilidades y permitirá optimizar las fortalezas, constituye un acontecimiento inédito en la evolución de la judicatura y sus resultados tendremos la oportunidad de compartirlos a medida que se cumplan sus etapas.

2. Elaboración del Mapa Judicial

Otro gran logro que puede exhibir la Justicia en el ámbito de su fortalecimiento institucional, consistió en la elaboración del denominado Mapa Judicial, que es el instrumento que nos ha permitido conocer fehacientemente los índices y las necesidades de cobertura de atención judicial que se requieren por área geográfica. Este valioso estudio que pudo hacerse realidad por la colaboración técnica de la Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología de la Universidad de Panamá, ayudará sustancialmente a organizar la creación de nuevas unidades judiciales identificando qué regiones del país reclaman mayor presencia judicial de conformidad con los factores demográficos y las tendencias sociales y económicas prevalecientes.

3. Reforzamiento del apoyo tecnológico a la función judicial

Conscientes del valor que tiene la tecnología en el incremento de la eficiencia y celeridad en la gestión judicial, se desarrollaron importantes iniciativas para fortalecer la labor de los despachos judiciales:

- a. Se instalaron 750 computadoras en los distintos tribunales del país.
- b. Se desarrollaron seminarios de capacitación informática en los que participaron cerca de doscientos servidores de la Institución.

- c. Se implementó el sistema automatizado de seguimiento de causas en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.
- d. Se instaló el servicio de Internet para beneficiar a todos los despachos ubicados en la sede central.
- e. Se colocó en el sitio de Internet las decisiones judiciales emitidas por la Corte Suprema desde 1993 hasta la fecha.

4. Capacitación de los servidores judiciales

Se han impartido intensivos programas de capacitación para los servidores judiciales en temas decisivos para incrementar la efectividad de los tribunales (liderazgo, trabajo en equipo, manejo efectivo de proyectos, aplicación de nuevas tecnologías a la actividad judicial, etc.). Igualmente, la Escuela Judicial ha ejecutado acciones de capacitación que beneficiaron a más de mil servidores de la Institución.

5. Diseño e implementación de un sistema de gestión de calidad basado en la Norma ISO 9001: 2000

El Órgano Judicial inició el proceso de preparación organizacional para ajustar su desempeño a normas internacionales de calidad en servicios (ISO 900, Versión 2000). Este proyecto vanguardista, persigue la implantación de un sistema de gestión de calidad para obtener mejoras sustanciales en el desempeño de las actividades de la Institución.

Su desarrollo inicial ha comprendido, entre otros, la formación de auditores internos y la documentación de los sistemas de calidad.

Este innovador proceso alcanzará como proyecto piloto la jurisdicción penal de circuito del área metropolitana y las tareas administrativas que desarrolla la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

6. Construcción de las nuevas unidades judiciales de Chiriquí y San Miguelito

El Órgano Judicial, en seguimiento del Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia que auspicia el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se verá beneficiado por la construcción de las nuevas unidades judiciales de Chiriquí y San Miguelito, que incorporarán los nuevos modelos en la gestión judicial, integrando en varios edificios próximos a los tribunales y a las agencias del Ministerio Público.

Como parte del rediseño del modelo de gestión judicial, se impulsará la creación de nuevas unidades de apoyo que ayuden a racionalizar los esfuerzos, evitar la repetición de tareas y aprovechar, con mayor eficacia, los recursos disponibles.

7. Creación del Centro de Estadísticas Judiciales y la Dirección de Auditoría Judicial

Como parte de la asistencia internacional, derivada del acuerdo suscrito con el Consejo General del Poder Judicial Español y la Agencia de Cooperación Internacional de ese país, el Órgano Judicial estableció un Centro de Estadísticas Judiciales con personal

y capacidad técnica adecuadas para mejorar la calidad de los índices de medición del sistema judicial, de manera que se faciliten las labores de planificación a mediano y largo plazo.

Igualmente, esta valiosa cooperación internacional, apoyó a nuestra Institución para el establecimiento de una Dirección de Auditoría Judicial, que tiene como objetivo mantener un monitoreo en la calidad del servicio que se presta, detectar fallas en el sistema e investigar conductas contrarias a la ética judicial.

8. Adopción del Plan de Acción para la Agilización de la Justicia por parte del Consejo Judicial

Este plan, que fue el resultado de un trabajo conjunto entre el Órgano Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría de la Administración, el Colegio Nacional de Abogados y los demás gremios forenses, tuvo como marco institucional las guías trazadas por el Consejo Judicial, entidad que fue reactivada luego de más de un lustro.

El Plan de Acción para la Agilización de la Justicia comprendió el levantamiento de los flujogramas que se siguen en los procesos en todas las jurisdicciones del país, y ello permitió identificar los obstáculos que retardan o mediatizan el buen desempeño del sistema judicial. Este programa comprende la identificación de 251 medidas para encarar las dificultades que afectan el servicio de administración de justicia.

9. Ampliación del servicio común de notificaciones al distrito especial de San Miguelito y a la Provincia de Colón.

10. Instalación de mobiliario apropiado para el archivo de los expedientes judiciales en catorce sedes de la ciudad de Panamá

Esta acción, encaminada a facilitar la ubicación de los expedientes, tuvo un impacto positivo en la gestión de los tribunales y mejoró la utilización del espacio físico, en beneficio de las personas que allí laboran y de los usuarios.

11. Suscripción de alianzas estratégicas con instituciones ligadas a la función judicial: Banco Nacional de Panamá, Tribunal Electoral (en lo relativo a la expedición de los certificados del Registro Civil), Dirección General del Registro Público, Caja de Seguro Social, y otras.

12. Análisis y mejora de la gestión administrativa

El Órgano Judicial llevó a cabo un proceso científico de revisión y análisis de las actividades que se desarrollan en las unidades administrativas que conforman la Corte Suprema de Justicia.

Mediante este estudio describió la situación actual y se procedió a identificar oportunidades de mejora en los controles de los procesos claves seleccionados, que cu-

bió las áreas de Secretaría Administrativa, Recursos Humanos, Contabilidad, Tesorería, Asesoría Legal y abastecimiento del Almacén.

13. Transparencia y participación ciudadana

Nuestra Institución adelantó un conjunto importante de acciones enderezadas al fortalecimiento de la transparencia de la gestión pública, así como a la creación de espacios de incorporación para la participación ciudadana en la administración de justicia.

En lo que atañe al fortalecimiento de la transparencia de la gestión pública, el Órgano Judicial, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, colocó desde el mes de abril pasado, en el sitio de Internet, toda la información referente a su planilla, actos públicos, cheques girados y demás datos de la actividad institucional.

En cuanto a la participación ciudadana, se desarrollaron ciclos de conferencias con diversos gremios cívicos, empresariales, profesionales, universitarios, entre otros, para dar a conocer la realidad que enfrenta el sistema judicial y facilitar así la comprensión y colaboración de la sociedad civil. En este sentido, el Órgano Judicial ha ejecutado y apoyado diversos proyectos con la Alianza Ciudadana Pro Justicia, el Centro Latinoamericano de Periodismo y el Forum de Periodistas, en el análisis de temas fundamentales como: la independencia judicial, la importancia de los medios alternos de solución de conflictos, la relación entre los medios de comunicación y la justicia, el fenómeno de la detención preventiva, y otros.

En este año, el Órgano Judicial ejecutará un número importante de proyectos, pudiéndose destacar los siguientes:

14. Creación de nuevos servicios comunes de apoyo a la labor de los Tribunales

El establecimiento de los nuevos servicios comunes que se pondrán en funcionamiento para prestar asistencia a los Despachos Judiciales, comprenderán entre otros, los siguientes:

- a. Registro Único de Entrada de Documentos (RUE), que centralizará el recibo y reparto de los documentos que ingresan al sistema judicial.
- b. Centro de Ejecución de Resoluciones Judiciales y Medidas Cautelares (remates judiciales, embargos y medidas cautelares civiles y penales, y otros).
- c. Centro de Servicios Periciales de Apoyo a los Tribunales.
- d. Centro de Agenda Única.
- e. Centro de Transcripciones Judiciales.
- f. Oficina de Protección al Ciudadano (violencia doméstica, atención a víctimas del delito, y otros).

15. La adopción de un Manual de Buenas Prácticas Judiciales y la estandarización de resoluciones de contenido uniforme para mejorar al calidad y prontitud en la Gestión Judicial.
16. El desarrollo del Proceso de Planificación Estratégica del Instituto de Defensoría de Oficio y de la Escuela Judicial.
17. La dignificación de las sedes judiciales en el ámbito nacional, que comprenderá la reubicación, acondicionamiento, construcción y dotación del equipo y mobiliario necesarios para que el servicio de administración de justicia se brinde en condiciones decorosas.
18. La adopción de los manuales de operación que coadyuven a mejorar la eficiencia de la gestión administrativa del Órgano Judicial.
19. La ejecución de programas para estrechar los lazos de colaboración entre el Poder Judicial y los organismos de la sociedad civil.

En cuanto a las futuras acciones que deben desarrollarse para robustecer la estructura institucional de la Justicia pueden mencionarse, entre otras, las siguientes:

1. Reestructuración y fortalecimiento del régimen de Carrera Judicial que permita contar con un sistema competente de reclutamiento y selección del personal que laborará en los tribunales.
2. Elaboración y puesta en funcionamiento de un sistema efectivo, equilibrado y transparente de evaluación del desempeño para hacer realidad la rendición de cuentas que tiene que dar la justicia a sus ciudadanos.

A este respecto hay que considerar la posibilidad de confeccionar módulos científicos que midan los índices de productividad judicial en cada jurisdicción y tipo de Tribunal, de manera que se pueda determinar si existe o no inequidad en la carga de trabajo y cuál es el volumen de casos que razonablemente puede atender un Juez.

3. Adopción de una estrategia integral para prevenir y sancionar con eficacia todas aquellas conductas que lesionen o comprometan la ética en el servicio judicial.

B. La Reforma Legal

El funcionamiento del Sistema de Justicia se encuentra estrechamente ligado con el régimen legal imperante en un momento determinado. Esto abarca no sólo las normas que integran la legalidad ordinaria sino que también se extiende a las disposiciones de carácter constitucional.

Abstracción hecha de la discusión sobre la acción creadora de la jurisprudencia, está fuera de duda, que una legislación atrasada o no acorde con la realidad vigente, puede influir negativamente en los resultados de la aplicación de la justicia.

En no pocas ocasiones el desempeño del Sistema Judicial es el resultado de factores que escapan al control de los organismos rectores del sector.

Es así que, un elemento de relevante importancia en estos efectos, es el que guarda relación con la denominada *Inflación Normativa*, que tiene su manifestación más elocuente en la constante expedición de leyes y reglamentaciones que colocan al operador judicial en un permanente rezago en cuanto al conocimiento del parámetro jurídico, que debe aplicar para la solución de una controversia sometida a su consideración.

Este fenómeno de la *Inflación Normativa*, que genera indudables efectos perjudiciales sobre la seguridad jurídica, da como resultado problemas muy concretos en el plano judicial, a saber:

Dificultad en interpretar leyes o normas concebidas en términos excesivos o poco claros.

Coexistencia de jurisdicciones y competencias superpuestas sobre materias idénticas.

En el caso de nuestro país se observa que aún existen áreas en el plano constitucional y legal que requieren un importante remozamiento a fin de que este factor se convierta en un apoyo y no en un obstáculo para el funcionamiento de la Justicia.

En el propósito de esbozar algunas líneas renovadoras de nuestro ordenamiento constitucional y legal para llevar a la justicia a la condición que reclama la sociedad del siglo XXI, pueden mencionarse las siguientes:

1. En el ámbito constitucional

En lo que atañe al régimen constitucional aplicable a la administración de justicia sería conveniente explorar la posibilidad de incorporar algunas de las siguientes iniciativas:

- a. La eliminación del límite de miembros que deben integrar cada una de las Salas que componen la Corte Suprema, ya que su actual limitación de tres Magistrados prevista en el artículo 200 de la Carta Política, puede restar dinamismo a la posibilidad de aumentar el número de Magistrados por Sala para atender adecuadamente las necesidades funcionales del servicio.
- b. La descentralización de la jurisdicción contencioso administrativa que hoy se encuentra concentrada en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, compuesta por tres Magistrados que tienen que asumir la carga de solucionar toda la litigiosidad administrativa que genera la sociedad (artículo 203, numeral 2,

- Constitución Nacional). Acorde con este planteamiento, la descentralización permitiría la creación de instancias intermedias antes de la Corte para debatir los conflictos propios del ámbito administrativo.
- c. Consagrar la posibilidad de que el Órgano Judicial cuente con un régimen presupuestario y financiero autónomo que le permita recaudar algunos ingresos de los servicios no jurisdiccionales que presta, sin necesidad de remitirlos a la caja común del Tesoro Nacional.
- d. Instituir un conjunto de condiciones que eviten que los proyectos de la Justicia se vean intempestivamente afectados o sacrificados por recortes presupuestarios o planes de contención del gasto público. En este sentido, lo que se busca es que sea el Órgano Judicial y no las autoridades de economía y finanzas las que indiquen sobre qué partidas tendrá aplicación el recorte o contención presupuestaria. De esta forma se evitarían los inconvenientes que se suscitan en la actualidad, en el que los proyectos del Sistema de Justicia muchas veces se ven mediatizados o postergados por decisiones unilaterales que adoptan las autoridades que manejan las finanzas públicas.
- e. Fortalecer la autonomía presupuestaria del Órgano Judicial y del Ministerio Público a que alude el artículo 211 de la Constitución Nacional.
- f. A fin de proteger la independencia de los servidores judiciales, debe considerarse la posibilidad de incluir la prohibición de adoptar medidas que en cualquier forma menoscaben o afecten la independencia o dignidad de estos cargos (v. gr. rebaja de salarios y otros).
- g. Reconocer a la Corte Suprema la atribución constitucional para reglamentar las leyes relativas a los procesos, crear juzgados o tribunales con carácter permanente o temporal cuando así lo aconsejen las necesidades del servicio; reasignar jueces o tribunales para superar problemas de congestión o rezago, y cambiar el número, nomenclatura, organización administrativa y ubicación de dichos despachos judiciales.
- h. Examinar la conveniencia de introducir modificaciones a los mecanismos constitucionales de nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, a fin de cerrar cualquier espacio de eventual ingerencia de la política partidista en la administración de justicia. A este respecto podría meditarse sobre la utilidad de un mecanismo como el siguiente:
 - i. La Corte Suprema de Justicia elaboraría una terna que incluya por los menos a un miembro activo del Sistema Judicial. Dicha terna sería presentada al Órgano Ejecutivo quien tendría que elegir a alguno de los candidatos nominados por intermedio del Consejo de Gabinete. Luego esta designación se sometería a la consideración de la Asamblea Legislativa para su correspondiente aprobación o improbación.
- j. Instituir la restricción constitucional de que no pueden ocupar el cargo de Ma-

gistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación ni Procurador de la Administración, quienes en los cinco años anteriores al nombramiento hayan pertenecido a algún partido político. De igual forma debe considerarse incluir la prohibición de que los familiares de los citados funcionarios en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad ocupen posiciones en la Administración Pública.

- k. Establecer la prohibición de que no pueden ser designados Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación ni Procurador de la Administración personas que sean parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, los Vicepresidentes, Ministros de Estado y Contralor General de la República.

2. En el ámbito legal

En el campo de la legalidad es necesario que el país adelante un proceso de renovación de los códigos y leyes sustantivas y procesales. Algunas de estas iniciativas renovadoras pueden ser las siguientes:

a. Legislación Civil y Mercantil

Convendría instituir la designación de una Comisión Codificadora que actualice nuestra Legislación Civil y de Comercio. Los Códigos Civil y de Comercio que rigen en la actualidad datan de 1916 y fueron concebidos para realidades completamente distintas a las que prevalecen en el mundo de hoy.

Tal Comisión debe examinar la posibilidad de unificar ambas legislaciones en un Código de Derecho Privado que consagre los más avanzados lineamientos científicos, tanto en el derecho de obligaciones como en el campo de la contratación mercantil, financiera, bursátil, marítima y las figuras propias del pujante comercio electrónico.

b. Legislación Penal

Nuestra Legislación Penal vigente rige desde el año 1982, fecha en que se adoptó el Código Penal. Este estatuto ha experimentado un número plural de modificaciones y novedades que sólo demuestran la necesidad de acometer una profunda renovación de la Legislación Penal para que se encuentre en condiciones de responder a los requerimientos sociales de este nuevo siglo.

En esta línea de pensamiento pueden considerarse algunos de los siguientes cambios:

Examinar el elenco de sanciones aplicables a las distintas conductas delictivas tomando en consideración la frecuencia, gravedad y peligrosidad de las mismas.

⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)**. Tercera Edición. Madrid: Editorial Civitas, 1998, p. 47.

- Consagrar disposiciones que instituyan nuevos tipos penales a fin de sancionar conductas atentatorias del bien común propias de este tiempo (v. gr. fraudes electrónicos, manipulación genética, combinaciones monopolísticas, violación de la intimidad personal, delitos ambientales, y otros).
- Crear disposiciones aplicables para combatir y sancionar con eficacia el fenómeno de la criminalidad organizada. A este respecto debe explorarse la conveniencia de reconocer ciertos beneficios a quienes, formando parte de estas organizaciones criminales colabore u ofrezca información valiosa para su desmantelamiento.

c. Legislación Contencioso Administrativa

La Legislación Contencioso Administrativa panameña está gobernada por las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946. En adición a esta normativa, la Ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre procedimiento administrativo incluye algunas disposiciones que afectan a las mencionadas leyes.

El análisis de la realidad que enfrenta la justicia contencioso administrativa lleva a la conclusión de que existe la prioritaria necesidad de propiciar hondas transformaciones en este campo, de manera que la justicia administrativa nacional cuente con apropiados instrumentos para desempeñarse con celeridad y eficacia.

Algunos de esos cambios deben ser los siguientes:

Creación de instancias intermedias de carácter jurisdiccional administrativo

De acuerdo al actual diseño constitucional, el ejercicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá está atribuido privativamente a la Corte Suprema de Justicia, la cual, por conducto de su Sala Tercera, constituye la instancia definitiva para enjuiciar la legalidad de los actos, omisiones, prestación defectuosa de servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o realicen en ejercicio de sus funciones los servidores públicos y autoridades nacionales, provinciales y municipales.

La ausencia de instancias jurisdiccionales distintas a la Sala Tercera de la Corte Suprema, origina que un elevado número de controversias lleguen a la consideración de esta Corporación, quien sólo cuenta con tres Magistrados para atender este importante caudal de litigiosidad. La poca efectividad práctica de los recursos que se entablan ante la propia Administración, la que rara vez accede a dejar sin efecto sus determinaciones, hace que los afectados con las mismas no tengan otro camino que entablar directamente sus reclamaciones de legalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Esta situación de excesivo centralismo de la problemática contencioso administrativa, plantea la posibilidad de considerar en una futura reforma –de carácter constitucional y legal– la conveniencia de crear jueces o tribunales intermedios que puedan, hasta cierto punto, desconcentrar la tutela judicial en el ámbito administrativo, dejando que la Sala Tercera de la Corte Suprema represente la última y no la única

instancia revisora de la legalidad de los actos de la Administración.

La existencia de jueces o tribunales intermedios de carácter administrativo podría suponer algunas ventajas en beneficio de los administrados, puesto que éstas instancias estarían en condiciones de proveer rápida y eficazmente la protección judicial necesaria para encarar con inmediatez los actos lesivos que expida o ejecute la Administración.

Las experiencias de otros países con los cuales compartimos estrechas y sostenidas tradiciones jurídicas (v. gr. Colombia y España) pueden servir de punto de partida para la reflexión de esta importante temática que, indudablemente, debe ser una de las cuestiones discutidas al momento de abocarnos a la reforma del contencioso administrativo panameño.

Normas sobre gestión y actuación

En una perspectiva reformadora del contencioso administrativo en Panamá, puede considerarse la conveniencia de introducir disposiciones que reconozcan los principios de sencillez e informalidad en las actuaciones procesales que se adelanten ante esta instancia. El reconocimiento de estos postulados ayudaría a morigerar el excesivo rigorismo que se advierte en ciertas normas de la Ley 135 de 1943 que obligan al rechazo *in limine* de aquellas demandas que no cumplan con determinadas formalidades (v. gr. la falta de autenticación de las copias del auto impugnado con las constancias de su publicación, notificación, ejecución, según los casos; la omisión de ciertos *requisitos en el libelo de demanda*, y otros).

Para dar concreción a esta reforma podría considerarse la inclusión de los siguientes preceptos:

El que indique el juez administrativo al proferir sus decisiones tiene que tener presente que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustantiva y con ese criterio debe interpretar las disposiciones de carácter procesal.

La norma que establezca que el tribunal debe darle a la demanda, petición, recurso o incidente, el trámite que legalmente corresponda, cuando el señalado por las partes esté equivocado.

Cualquier error o defecto en la identificación de la demanda o recurso no debe constituir obstáculo para que el juez administrativo acceda a lo pedido, de acuerdo con los hechos invocados y la prueba practicada, si la intención de la parte ha sido clara.

Establecer la posibilidad, como existe en la nueva ley contencioso administrati-

⁵ *Ibidem*, p. 23.

- vo española (artículo 37.2), que en el caso de que existan procesos masivos de idéntico objeto, el tribunal pueda acordar la suspensión del trámite de la mayor parte de ellos, para dedicarse a uno o varios, de manera que se decidan preferentemente y los efectos de la sentencia estimatoria, se entenderán extendidos a los procesos suspendidos. En esa forma, la jurisdicción contenciosa puede ser más eficiente, ya que con un solo pronunciamiento jurisdiccional pueda resolver un número plural de casos idénticos sin necesidad de acudir al tradicional mecanismo de la acumulación.

Como bien anota González Pérez, en caso de que la sentencia resulte desestimatoria, es previsible que se producirán desistimientos masivos, lo cual contribuirá positivamente a desahogar el sistema.⁴

- Consagrar la posibilidad de que el proceso administrativo pueda decidirse sin mayores trámites después de la demanda y la contestación, si el proponente de la acción así lo solicita y no se oponen a ello las partes demandadas.

- Debe mejorarse y reglamentarse con claridad el régimen procesal de intervención de terceros en los procesos contencioso de nulidad y plena jurisdicción, ya que el diseño vigente es sumamente escueto y no ofrece mayores ámbitos de desarrollo a sus distintas modalidades.

Debe considerarse la posibilidad de reconocer la condena en costas a cargo de la administración o del demandante que no tiene éxito en su pretensión de ilegalidad.

- Convendría examinar la posibilidad de reconocer al Tribunal Contencioso la facultad de imponer sanciones pecuniarias compulsivas (astreintes) tanto al servidor público que desafíe los mandatos y disposiciones emanadas del Tribunal como a la institución pública que rehúsa cumplir lo ordenado.

Procedimientos especiales

El examen del elenco de competencias asignadas al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa pone de manifiesto que algunas materias no cuentan con una adecuada reglamentación procesal aplicable a su tramitación. Tal es el caso, por ejemplo, de las controversias relativas a los contratos administrativos, indemnización de daños y perjuicios por la defectuosa prestación de servicios públicos, y otros.

Para superar estas insuficiencias podrían considerarse en una futura reforma la inclusión de las siguientes normas:

Un conjunto de disposiciones que de manera especial reglamente en forma clara el sendero procesal que deben recorrer las controversias atinentes a la validez, cumplimiento y ejecución de contratos administrativos, así como los procesos en los que se exige la reparación de daños causados por la Administración en virtud de una deficiente prestación de los servicios públicos.

- Puede considerarse el establecimiento de un proceso abreviado o sumario pa-

- ra atender con sencillez y prontitud causas de elevada frecuencia tales como las relativas a las acciones de personal de los servidores públicos. En este proceso sumario, a los demandantes se les exigiría que aporten o aduzcan con su libelo de demanda todas las pruebas necesarias para la comprobación de los hechos en controversia y una vez surtida la contestación respectiva, el proceso pasaría a practicar las pruebas aducidas fijando plazos muy breves y ofreciendo, finalmente, oportunidad para que las partes aleguen.

En el régimen actual no existe tal categoría procesal, de manera que las controversias sobre suspensiones o destituciones en el sector público tienen que ser sometidas a la tramitación ordinaria prevaleciente para cualquier otra materia contenciosa.

Rol del Procurador de la Administración

En el actual sistema legal panameño, el Procurador de la Administración tiene la responsabilidad, en términos generales, de servir de consultor jurídico de la Administración Pública y actúa como defensor de la misma, una vez la legalidad de sus actos es cuestionada en la jurisdicción contenciosa. En muy contados casos, el Procurador de la Administración puede desempeñarse en interés de la ley, razón por la cual muchas veces se ve obligado a tener que desplegar la defensa de actos administrativos de cuestionable legalidad.

Por este motivo y para superar esta deficiencia, podría considerarse un sustancial replanteamiento del papel que debe cumplir la Procuraduría de la Administración en el régimen contencioso administrativo a fin de regular, con toda diaphanidad, que su papel es el de actuar en interés de la ley y no en defensa de la legalidad del acto impugnado.

Agotamiento de la vía gubernativa

Siguiendo el modelo clásico, el contencioso panameño exige que el agraviado con un acto administrativo deba agotar ante la propia Administración los recursos ordinarios (reconsideración y apelación) luego de lo cual quedará habilitado para acceder a la jurisdicción contenciosa.

Esta exigencia que hoy en día es ineludible en el régimen panameño debe ser sometida a una reflexión crítica a los efectos de considerar su eventual atemperación, ya que la experiencia ha demostrado que en la mayoría de las veces los recursos de reconsideración y apelación entablados ante la Administración tienen poca o ninguna eficacia y lo único que contribuyen es a dilatar los trámites de impugnación que pudiera promover el afectado por el acto administrativo ilegal. En este sentido, la reforma podría atribuir carácter potestativo a los recursos de reconsideración y apelación, de suerte que quede librado al criterio del afectado si considera conveniente ejercitar los mismos o decide acudir directamente a la jurisdicción contenciosa para plantear su pretensión de ilegalidad del acto cuestionado. Sobre este particular comparto, en un todo, las observaciones del maestro González Pérez cuando señala:

“Dictado un acto administrativo, cualquiera que sea el Órgano Administrativo del que proceda, ha de admitirse la posibilidad de acudir a los tribunales en defensa de los derechos e intereses legítimos que por él hubieran resultado lesionados. Si bien, debe admitirse la posibilidad de que el interesado pueda, si lo desea, interponer contra él los recursos administrativos que, en cada caso, se prevean. Lo que dependerá de la confianza que se tenga en obtener por ésta vía plena satisfacción de las pretensiones. Si el administrado, en razón de la naturaleza del asunto, evidencia de la infracción del ordenamiento jurídico en que el acto incurre o circunstancias personales del titular del órgano competente para resolver, considera posible una resolución estimatoria por ésta vía, sin tener que acudir al proceso siempre más lento, complicado y costoso ha de admitirse la *posibilidad de recurso*. Pero si tiene la convicción de que nada logrará en esta vía, no tiene sentido demorar el momento de acudir al proceso, con la exigencia de un recurso que constituirá un trámite inútil. Y, por supuesto, no tiene sentido establecer un sistema de recursos sometidos a distintos regímenes jurídicos, con las consiguientes dudas y dificultades a la hora de tener que agotar la vía administrativa. Un único recurso administrativo y potestativo” (el destacado es propio).⁵

Medidas Cautelares

En el plano de las medidas cautelares es donde quizás se advierte con mayor notoriedad el rezago que experimenta la jurisdicción contencioso administrativa panameña, ya que la única medida cautelar susceptible de ser decretada es la conocida suspensión provisional del acto impugnado.

Sin embargo, como es bien conocido, no todas las situaciones pueden ser adecuadamente tuteladas mediante la adopción de la medida cautelar de suspensión y, por ello, resulta necesario considerar al momento de una reforma, la posibilidad de ampliar el elenco de dispositivos cautelares disponibles en el contencioso.

A este respecto pueden formularse las siguientes precisiones:

Consagrar de modo explícito la posibilidad de que el Juez adopte medidas cautelares innominadas que se ajusten a las necesidades de protección o conservación específica que reclame el caso particular.

Reconocer la factibilidad de que el tribunal autorice la ejecución provisional en tanto se discute la legalidad del acto administrativo que impide su verificación (v. gr. arbitraria negativa al otorgamiento de una licencia para el inicio de actividades de una empresa).

Admitir la posibilidad de que en ciertos casos la sola promoción de la demanda origine la suspensión automática provisional, cuando medien circunstancias de especial urgencia que aconsejen su pronta adopción para impedir el surgimiento o agravación de importantes perjuicios individuales o colectivos.

Regular la posibilidad de que se ordene la celebración de una audiencia para decidir con la mayor brevedad posible discusiones relativas al levantamiento, modificación o mantenimiento de la medida cautelar decretada.

Establecer la posibilidad de que el tribunal pueda exigir la consignación de cauciones para asegurar el eventual resarcimiento de daños y perjuicios que puedan causarse por la medida cautelar, en caso de que la pretensión de ilegalidad sea desestimada.

Debe normatizarse acerca de la posibilidad de que el tribunal decrete la suspensión provisional en los procesos de nulidad para conjurar el restablecimiento de criterios restrictivos que sólo vendrían a menoscabar la tutela judicial.

Ejecución de las sentencias

Se ha dicho con toda razón que las medidas cautelares y la ejecución forzosa representan dos de los temas cardinales de la justicia administrativa que están reclamando una profunda transformación para que responda a las exigencias modernas.

El régimen contencioso administrativo panameño no escapa a esta situación de insuficiencia en materia de ejecución de las sentencias, razón por la cual se hace imperativo introducir reformas que lo mejoren, algunas de las cuales pueden encaminarse hacia las siguientes áreas:

Reconocer la posibilidad de que el tribunal, en ciertos casos, pueda fijar en la sentencia un plazo para el cumplimiento de las prestaciones que se reconozcan en la decisión.

Debe revisarse la conveniencia de eliminar ciertos privilegios de la Administración que pueden erigirse en manifiestos obstáculos para el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias contencioso administrativas (v. gr. prohibición de inembargabilidad de bienes estatales, y otros).

Considerar la hipótesis de que en determinados supuestos el Tribunal Contencioso puede sustituir a la entidad pública renuente a cumplir con el fallo, de manera que su cumplimiento no quede supeditado a la voluntad de las autoridades del momento.

d. Legislación Procesal Civil y Penal

Pese a que la Legislación Procesal Civil y Penal que hoy nos rige fue inspirada en las tendencias científicas más vanguardistas de la ciencia procesal, la experiencia de su aplicación y los nuevos fenómenos sociales están señalando también la necesidad de emprender renovaciones y adaptaciones en este ámbito.

En ese sentido convendría considerar algunas de las siguientes modificaciones:

Evolución de un sistema inquisitivo a uno acusatorio en el ejercicio de la acción penal.

⁶ HIGHTON, Elena I., ALVAREZ, Gladys S. y GREGORIO, Carlos. **Resolución alternativa de disputas y sistema penal**. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc., 1998, p. 86.

- Simplificación y agilización de los trámites procesales.

Reforzamiento del régimen de sanciones para las conductas notoriamente dilatorias o entorpecedoras de los procesos judiciales.

Desjudicialización de trámites no contenciosos (v. gr. sucesiones sin controversia, inspecciones judiciales sobre medidas y linderos, y otros).

Unificación o reducción sustancial de los tipos de procesos destacando una serie de atributos comunes al juzgamiento con independencia de la materia jurisdiccional que debe ser decidida (v. gr. proceso por audiencia, concentración de trámite, sencillez de formas, celeridad en el debate y decisión).

Fortalecer los medios alternos de solución de conflictos en el ámbito civil, mercantil, familia y penal, entre otros.

Sobre este punto procede resaltar lo siguiente:

La noción de alternatividad cobra sentido en la medida en que designa o explora vías o mecanismos para obtener la solución a los conflictos por senderos distintos al esquema tradicional de la justicia estatal. Este principio de alternatividad se apoya en el reconocimiento del criterio de *Relevancia Judicial* que propugna por establecer que sólo deben llevarse a los Tribunales del Estado aquellas controversias que revistan una verdadera importancia y que no hayan podido ser solucionadas en forma distinta a través de la utilización de formas alternas como la negociación directa, la conciliación, la mediación o el arbitraje.

El nuevo enfoque de alternatividad de la solución de conflictos se ha ido abriendo paso con gran vigor en el ámbito comercial, laboral, familiar y civil entre otros, debido fundamentalmente a que, en términos generales, los intereses en conflicto son de tal naturaleza que permiten su disposición o transacción por parte de los involucrados. Este último factor a que he hecho alusión, es decir, la índole transaccional de los intereses en disputa es que ha facilitado que en esos ámbitos de conflictividad los medios alternos como la conciliación, la mediación y el arbitraje estén teniendo un pujante desarrollo.

Sin embargo, esta corriente de alternatividad en la solución de los conflictos ha tomado algún tiempo en visualizarse para la aplicación en el campo penal, a pesar de que, en esta jurisdicción, al igual que en la civil, comercial, laboral o de familia, también está presente el fenómeno de elevados índices de retención que no es más que la manifestación disfuncional del Sistema de Justicia caracterizada por el congestionamiento y rezago de las causas que ingresan en una proporción claramente superior a las posibilidades reales que tiene el tribunal para despacharlas con eficacia y prontitud.

La magnitud de la crisis que enfrenta el Sistema de Justicia Penal ha llevado entonces a que se considere la impostergable necesidad de propiciar soluciones alternas puesto que la mera recurrencia a soluciones represivas no constituye a esta altura de los tiem-

pos la única manera de enfrentar y dar respuesta a los conflictos sociales. Esto ha provocado que se plantee que el ejercicio de la potestad punitiva tradicionalmente confiada al Estado tiene también que ser objeto de reexamen puesto que ya no resulta posible que todo conflicto social se resuelva por intermedio del derecho sancionatorio, razón por la que hay que explorar otras rutas de solución.

Es dentro de este contexto general que el tema de la solución alternativa ha ido haciéndose su espacio en la problemática penal.

En ese sentido la tendencia internacional a la que nuestro país afortunadamente no ha escapado se orienta a privilegiar la utilización de medios alternos en la justicia penal. Resulta importante tener claro que el objetivo que se persigue con el establecimiento de las figuras de la conciliación y la mediación penal tiene como filosofía el hacer viable que los ciudadanos y afectados con el hecho ilícito reasuman el poder de explorar y diseñar soluciones a sus conflictos todo lo cual seguramente contribuirá a tener una sociedad más pacífica y democrática.

Sin embargo, la temática de los medios alternos encara singulares complejidades en el ámbito penal principalmente porque el sistema aún se apoya en una serie de fundamentos que también requieren una revalorización. Tal es el caso por ejemplo del principio de legalidad y la indisponibilidad de la acción penal, conforme al cual el Estado tiene la obligación de perseguir y penar todos los delitos de acción pública, porque según los esquemas tradicionales del derecho penal esta disciplina regula intereses que en la mayoría de los casos escapan al arbitrio de las personas privadas y según esa posición los intereses que atañen al derecho penal son públicos y, en caso de conflicto, su investigación y sanción corresponde únicamente a los órganos del Estado.

Esta concepción rígida, tradicional e inveterada de la acción penal, se ha ido atemperando a través del reconocimiento del principio de oportunidad y de la figura del desistimiento de la pretensión punitiva que como sabemos son parte ya de nuestro ordenamiento procesal penal.

Los mecanismos alternos de solución de conflictos penales como la conciliación y la mediación representan un punto intermedio entre dos corrientes de pensamiento antagónico como lo son el minimalismo y el abolicionismo, que plantean extremos que no siempre resultan adecuados para ofrecer respuestas a los problemas. Acorde con los seguidores del minimalismo el derecho penal debe estar reservado únicamente para los casos más graves y extremos de manera que la respuesta punitiva se abra paso en aquellos casos en que el conflicto carezca de soluciones alternas.

En contraste con esta tendencia se ubican los partidarios del abolicionismo que considera que las normas del Sistema Penal no están cumpliendo con la función esperada y que la imposición de la pena es estéril y causa al ser humano efectos degradantes que hace que esta solución tenga que ser reemplazada por otros instrumentos ajenos al derecho penal, como lo es la reparación. La conciliación y mediación en el plano penal no pretenden sustituir el sistema criminal sino complementarlo, y su fundamen-

to sí obedece al reconocimiento de que las soluciones puramente carcelarias no siempre resultan la más eficaces para la solución de esa conflictividad. En el planteamiento de solución alternativa del plano penal cobra especial preminencia la figura de la víctima ante la cual la potestad punitiva del Estado tiene que ser objeto de algunas limitaciones.

La conciliación y mediación en los conflictos penales pasa por una revalorización del papel que cumple el derecho penal y la sanción privativa de libertad. En lo tradicional la pena descansa en un concepto retributivo o de venganza. En la teoría de la alternativa el paradigma retributivo de la pena es reemplazado por un concepto de justicia restitutiva la cual considera que el hecho delictivo es una violación a las relaciones humanas más que una violación a las leyes, entendiendo que los delitos se cometen contra personas y comunidades, más que contra los Estados. En la justicia retributiva la figura del ofensor o causante del daño es determinante y condiciona la respuesta a preguntas como: ¿qué Ley resultó violada?, ¿quién la violó? y ¿cómo debe castigarse al autor? En cambio, en la concepción de justicia restitutiva las preguntas son distintas: ¿quién salió dañado?, ¿qué pérdidas sufrió? y ¿cómo podemos reparar su situación?.

Este enfoque de justicia restitutiva que subyace en la teoría de los medios alternos de soluciones penales persigue tres grandes objetivos:

Garantizar la protección y seguridad de la comunidad, permitiendo que los infractores se involucren en actividades reparadoras para evitar futuros agravios pero cuidadosamente supervisados por la comunidad, la cual en ese esquema comparte responsabilidades en el control y reintegro social del delincuente.

Lograr que el infractor se responsabilice ante la víctima por sus acciones y consecuencias, pues, se estima que a través de mecanismos como la reparación, el servicio comunitario y la mediación víctima-victimario el infractor cuenta con la posibilidad de enmendar las consecuencias que ha causado a las víctimas y a la comunidad. Sobre este particular la doctrina ha apuntado lo siguiente:

“El papel del Sistema Judicial debe consistir en proveer recursos para asegurar que los ofensores paguen a las víctimas y cumplimenten otros requerimientos de reparación, como base prioritarias del programa. (...) El ofensor debe trabajar activamente para reparar los daños y pérdidas de las víctimas y participar en quehaceres que aumenten la empatía con la concreta víctima y las víctimas en general, a fin de lograr que comprenda las consecuencias de la conducta afrentosa y desarrolle un sentimiento de equidad en cuanto al proceso utilizado para administrar justicia.”⁶

Proveer vías de rehabilitación a los infractores para que puedan integrarse en actividades edificantes luego de su liberación.

En una perspectiva general podría decirse que las fórmulas de solución alternativas de conflictos en el ámbito penal se han inclinado en el derecho comparado hacia la atención de los delitos menos graves en la justicia penal juvenil que es donde se re-

gistran la mayor cantidad de experiencias exitosas. Así en los Estados Unidos se han identificado al menos trescientos programas de mediación en la justicia penal juvenil, quinientos en Europa y cincuenta en Canadá, estos programas están encaminados a ofrecer una diversidad de alternativas previas a que el joven ingrese al Sistema Judicial Criminal.

Ahora bien, en el plano comparado se están ensayando estos programas en los casos de crímenes violentos y graves, inclusive homicidios perpetrados por personas adultas para responder a iniciativas de las víctimas que querían reencontrarse con las personas que habían cometido el crimen en su perjuicio.

En lo que atañe a nuestro país no hay duda que se encuentran herramientas legales que pueden facilitar el establecimiento de políticas de solución alternativa de conflictos penales. El reconocimiento del principio de oportunidad reglado, introducido por la Ley 39 de 26 de agosto de 1999 y cuya constitucionalidad fue reafirmada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 28 de junio del año en curso, constituye uno de esos mecanismos facilitadores de soluciones alternativas. Igualmente útil es la figura del desistimiento de la pretensión punitiva previsto en el Código Judicial.

A pesar del encomiable esfuerzo que ha adelantado el Ministerio Público con esas iniciativas legales y con la creación del Departamento de Concertación Social, me parece que se requiere de una revalorización crítica del fenómeno con miras a mejorarlo y alcanzar así los propósitos que han alcanzado su establecimiento. En esa vía podría por ejemplo analizarse qué otras figuras delictivas pueden ser incorporadas a la lista de hechos punibles que admiten el desistimiento de la pretensión punitiva. Es posible que aún existan otros delitos que también puedan ser susceptibles de desistimiento según ciertas condiciones (v. gr. delitos contra los derechos de autor, competencia desleal, quiebra culposa, ejercicio ilegal de una profesión, delitos contra la libertad de culto, y otros). Podría también repensarse las exigencias para que tenga lugar el desistimiento de la pretensión punitiva principalmente en lo que respecta a las modalidades de reparación.

También podría considerarse modificaciones procesales para estimular la utilización de los medios alternos cuando ya el proceso penal está en marcha. De la misma manera y dentro de un contexto de favorecer los medios alternos que lleven a la descongestión de la jurisdicción penal convendría explorar la conveniencia de incorporar las llamadas "*Oblaciones*" que reconoce el derecho alemán e italiano y de conformidad con la cual el acusado por un delito económico sancionado con días multa puede solicitar al Tribunal que le fije el monto de la sanción que le correspondería en caso de ser declarado responsable y de pagar la suma fijada se produciría la extinción de la acción penal.

C. La Reforma Cultural

El cambio en la Justicia incluye un componente importante de transformación cultural. Dicha transformación cultural debe estar orientada a conseguir que la justicia sea vista por la sociedad como una empresa que requiere el concurso de todos los ciudadanos sin importar su vinculación o no con el mundo forense.

Para los abogados esta reforma cultural supone una reconceptualización de su papel en la sociedad. Es preciso que los profesionales del derecho superen el esquema reyerista y pugnaz que tradicionalmente ha caracterizado a los abogados por una proyección promotora de consolidación y paz en la sociedad.

Para hacer viable el cambio en la clase forense es necesario incorporar a los gremios para que promuevan entre sus miembros este enfoque en el ejercicio de la abogacía.

Las prácticas dilatorias o la promoción excesiva de recursos de dudoso fundamento son incompatibles con las exigencias éticas y sociales que hoy se reclaman a los profesionales del derecho.

Por lo que toca a las demás fuerzas sociales la reforma cultural en apoyo del cambio a la justicia plantea que todas las organizaciones ciudadanas emprendan un esfuerzo pedagógico distinto en el manejo de la conflictividad. Si se logra la promoción a todo nivel de los medios alternos de solución de conflictos seguramente se reducirán los índices de judicialización de las controversias, ayudando de esta forma a que la justicia funcione mejor y ofrezca rendimientos aceptables.

IV. Justicia para los Nuevos Tiempos

El conjunto de anotaciones que preceden deja ver en mi concepto que la sociedad del futuro pese a los notable y sustanciales avances y progresos será escenario de importantes tensiones conflictuales debido a que si prevalecen las tendencias que dominan esta nueva forma de relación entre los actores económico, político y sociales probablemente se incrementarán graves y lamentables situaciones de exclusión y marginación.

La realidad de la justicia es, como sabemos, compleja y no admite por tanto, ni generalizaciones simplistas ni opiniones sin fundamento. La delicada y difícil coyuntura en que se encuentra el sistema judicial sólo puede superarse con buena fe y decidido espíritu constructivo de todos los miembros de la comunidad.

La experiencia internacional ha demostrado que los países que han alcanzado sustanciales niveles de desarrollo y bienestar han sido aquellos en que la sociedad ha

decidido acoger como valor superior del contrato social la posición de sus jueces y tribunales.

La construcción y fortalecimiento de un Sistema Judicial confiable y competente es cuestión que toma tiempo y trabajo, ya que una de las funciones más complejas y sagradas que puede encomendársele a un hombre sobre la tierra, es la de juzgar y decidir las disputas de sus semejantes. Contar con un buen Juez toma años de esfuerzo, abnegación, mucho estudio y experiencia.

La reforma judicial es una pieza fundamental para iniciar la exitosa y urgente *Reforma del Estado Panameño*.

Ahora bien, tomando en cuenta éstas previsible realidades a que nos enfrentamos y nos enfrentaremos estimo que la Justicia Panameña del siglo XXI deberá estar orientada hacia el cumplimiento de un papel mucho más relevante que el que hemos conocido hasta el momento, ya que su desempeño estará marcado por una época que se caracterizará por la presencia de asombrosos avances tecnológicos pero también por crecientes y desafortunadas desigualdades económicas y sociales. Es por ello que, particularmente, considero que nuestro Sistema Judicial tendrá que experimentar una profunda transformación con el propósito de alcanzar los siguientes atributos y funciones:

1. La Justicia Panameña del siglo XXI tendrá que ser eficiente y eficaz para cumplir con prontitud las demandas que formulan los integrantes del conglomerado social. No bastará ya cumplir formalmente con las actividades asignadas a la Justicia sino que ésta tendrá que estar centrada en la consecución de resultados y respuestas efectivas hacia quienes demandan sus servicios.
2. La Justicia Panameña de este nuevo siglo tendrá que cifrar su acción institucional sobre tres nociones cardinales: eficacia, integridad y rendición de cuentas, de manera que evitemos que ella continúe erosionándose en la estimación comunitaria como un instrumento civilizado de solución de controversias.
3. La Justicia Panameña de este nuevo tiempo tendrá que tener una mayor vocación y compromiso para tratar de brindar solución sustantiva a las controversias que se planteen a su consideración, dejando a un lado la inveterada práctica del formalismo que en muchas ocasiones sirve de refugio para no encarar los conflictos.
4. Nuestra Justicia en este nuevo siglo tendrá que esmerarse para legitimar democráticamente sus decisiones de forma que cuente con un mayor respaldo de los componentes sociales. No debemos perder de vista que, en esta centuria más que ninguna otra, el éxito y cumplimiento de la Ley dependerá de la calidad y confianza que inspiren los Jueces.
5. La Justicia de este siglo que inicia, tendrá que desplegar su actividad con una óptica global y no local, ya que debido a la interdependencia que impera en el plano internacional cada vez más se requerirá que el Juez nacional, tenga la necesidad de aplicar con pleno conocimiento instrumentos internacionales para

dar solución a diversos conflictos (v. gr. sustracción ilegal de menores, soborno transnacional, y otros.).

En suma, la Justicia que debemos tener los panameños en el siglo que comienza, tendrá sobre sí la delicada función de ser un efectivo instrumento propiciador de confianza y cohesión social y deberá convertirse en un insustituible promotor y defensor de los valores de la paz, solidaridad, equidad y libertad en nuestra Nación.

Bibliografía

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Reforma Judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?* Lima: CAJ, 2000.

Disponible en: <http://www.cajpe.org.pe>

DECLARACIÓN DE SANTIAGO SOBRE DEMOCRACIA Y CONFIANZA PÚBLICA: *El Nuevo Compromiso de la buena gobernabilidad para las Américas*, AG/DEC 31 CXXX III-0/03, adoptada en la Cuarta Sesión Plenaria celebrada el 10 de junio de 2003.

GARAVANO, Germán, CHAYER, Héctor, CAMBELLOTTI, Carlos y RICCI, Milena. *La problemática de la oficina judicial en la Argentina*. Programa integral de Reforma Judicial. Ministerio de Justicia, Seguridad y derechos Humanos.

Disponible en: <http://reformajudicial.jus.gov.ar>

HAMMERGREN, Linn. *¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la Reforma Judicial*. Revista CLAD Reforma y Democracia, N° 23, Caracas: junio 2002.

Disponible en: <http://www.clad.org.ve>

MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. *Programa Integral de Reforma Judicial*.

Disponible en: <http://www.reformajudicial.jus.gov.ar/componentes7index.htm>

MORA, Luis Paulino. *Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia*. Conferencia Regional del Banco Mundial. Nuevos enfoques para atender a la demanda de justicia. México: 10-12 de mayo de 2001.

Disponibles en: <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/conferencepapers.htm>

REYNA, Santiago, TORRES, Juan Emilio, MATTA, Andrés y OBEIDE, Sergio. *Análisis y diagnóstico de la estructura organizacional del área administrativa del poder judicial de la provincia de Córdoba, Argentina*.

Disponibles en: <http://www.clad.org.ve>

SESIN, Domingo. *Estrategia concreta para incrementar la calidad y la celeridad de las decisiones judiciales sin variar el presupuesto. La experiencia del Poder Judicial de Córdoba, Argentina*. Conferencia Regional del Banco Mundial. Nuevos en-