

44

**ENTRADA No.918-12**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, PRESENTADA POR EL DR. ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY No.53 DE 30 DE AGOSTO DE 2012, QUE DEROGA LA LEY No.32 DE 1999, POR LA CUAL SE CREA LA SALA QUINTA, DE INSTITUCIONES DE GARANTÍAS.**

Magistrado Ponente: Abel Augusto Zamorano

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**PLENO**

Panamá, veintiocho (28) de diciembre de dos mil quince (2015).

**VISTOS:**

El **Dr. Ernesto Cedeño Alvarado**, en su propio nombre y representación presentó demanda de Inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, que deroga la Ley No.32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta, de Instituciones de Garantías.

**I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL**

El acto acusado de inconstitucional lo constituye el artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, que textualmente indica lo siguiente:

**“Artículo 1.** Se deroga la Ley 32 de 23 de julio de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones.”

**II. DISPOSICIONES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El demandante considerada vulneradas las siguientes normas constitucionales:

**“Artículo 2.** El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial,

los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

**"Artículo 159.** La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales..."

**"Artículo 163.** Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución...."

**"Artículo 203.** La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo remplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial.

Cada dos años, se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

No podrá ser nombrado Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

1. Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de Diputado de la República o suplente de Diputado durante el periodo constitucional en curso.

2. Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso.

La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una."

El demandante considera que el artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, viola directamente por comisión, el artículo 2 de la Carta Magna, debido a

que conculca la separación de poderes del Estado y la colaboración entre los mismos, que se encuentran consagradas expresamente en el comentado artículo.

Según el actor dicho principio tiene plena vigencia y existencia en diversas disposiciones recogidas en la Constitución que se refieren a casos concretos, y han sido vulnerados por el Órgano Legislativo, al momento de derogar la Ley que constituyó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías de la Corte Suprema de Justicia.

Sostiene que el artículo 1 de la Ley bajo impugnación, viola directamente por comisión, el artículo 159 numeral 1 del Estatuto Fundamental, pues si bien el constituyente autorizó al legislador para "expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales", en ninguna forma lo facultó para "derogar" una Sala de la Corte Suprema de Justicia.

Agrega que, el artículo 1 de la Ley bajo impugnación, viola directamente por comisión, el artículo 163, numeral 1 de la Constitución, al transgredir la prohibición establecida para la Asamblea Nacional, que limita la actuación del Órgano Legislativo panameño, por cuanto no puede éste expedir una ley que sea contraria a la letra o al espíritu de la propia Constitución, y es obvio que conforme a lo que determina y establece el artículo 203 de la Constitución Política, el Órgano Legislativo puede crear nuevas Salas en la Corte a razón de tres Magistrados por cada Sala, pero no está facultado para suprimir cualquiera de las Salas.

Finalmente, indica que el artículo 1 de la ley bajo impugnación, viola directamente por comisión, el artículo 203 de la Constitución, que señala claramente la facultad que tiene la ley para determinar y establecer el número de Magistrados que integrarán la Corte Suprema de Justicia, la cual se dividirá en Salas, cada una formada por tres (3) Magistrados permanentes. Sin embargo, en ningún momento el precitado artículo le da atribuciones al Legislador para suprimir o eliminar alguna de sus Salas.

Apuntando en esta misma dirección, la parte final del artículo 203 señala expresamente que “la Ley dividirá la Corte en Salas formadas por tres Magistrados permanentes cada una”, lo cual reafirma, una vez más, que la Constitución Política en ningún momento le otorga atribución al Órgano Legislativo para suprimir ni para derogar ninguna de las Salas de la Corte Suprema de Justicia. No es posible que, por ley se pueda derogar una o más Salas de la Corte Suprema de Justicia, porque tal hecho-evidentemente contrario a la Constitución atentaría, además contra la estabilidad judicial e independencia de uno de los tres órganos del Estado, en este caso, el Judicial.

El precitado artículo 203, tal cual está redactado, nos conduce a la lógica conclusión de que la Ley tiene la facultad de aumentar el número de Magistrados de la Corte, al poder crear Salas nuevas, pero de ninguna manera puede suprimir las Salas que ya han sido creadas, porque tal precedente sería pernicioso y perjudicial para la estabilidad jurídica de esta Corporación de Justicia. Visto desde una perspectiva constitucional, si se aceptara como válido que una ley pudiera derogar una Sala de la Corte Suprema de Justicia, el precedente apuntaría a que, fácilmente y por medio de una Ley, en el futuro se pudiesen eliminar cualquiera de las Salas que actualmente existen en la Corte Suprema de Justicia y suprimir, eliminar o dejar sin efecto, determinado número de Magistrados.

### III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante **Vista Número 123 de 12 de marzo de 2014**, el Procurador de la Administración emite su concepto con respecto a la demanda Inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

“Esta Procuraduría es consciente que la materia a la que se refiere la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, ya fue objeto de análisis por parte de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de 25 de enero de 2011. No obstante lo anterior, este Despacho disiente, respetuosamente, de dicho

pronunciamiento judicial, por las razones que pasamos a explicar:

El artículo 202 de la Constitución Política de la República es claro al indicar que el Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la Ley establezca, de lo que resulta fácil inferir que el Órgano Legislativo es el que tiene la facultad para "constituir" mediante Ley, la composición de los organismos que administran justicia...

En ese mismo sentido, el artículo 203 de la Carta Magna indica que: "La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley...La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una"

A nuestro entender, las expresiones "...que la Ley establezca..."; "...que determine la Ley...La Ley dividirá..." contenidas, de manera respectiva en los artículos 202 y 203 del Estatuto Fundamental, constituyen cláusulas de reserva legal; concepto que debe entenderse como el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la Constitución Política de la República entrega al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo para que éste, a su vez, las desarrolle la través de leyes formales.

La definición de cláusula de reserva legal ha sido explicada por la doctrina constitucional panameña, que ha sido recogida por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su sentencia de 13 de octubre de 1997, en los siguientes términos:

En otras palabras, se trata de normas sujetas a la llamada cláusula de reserva legal lo cual, a decir del doctor Quintero, significa que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley (Quintero César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehman. San José 1967, pág 618)".

En nuestra opinión, la delegación que la Constitución Política de la República encomienda al Órgano Legislativo para que éste la ejecuta a través de una Ley, así como la facultad para "constituir el Órgano Judicial" por medio de ese mismo mecanismo, le permite al "Legislador", hoy Diputado, crear nuevos tribunales y también suprimirlos, tal como ocurrió con la Sala Quinta, de Instituciones de Garantías, de la Corte Suprema de Justicia.

Esa es la razón por la que no compartimos el criterio expuesto por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 25 de enero de 2011, cuando señala que: "...El artículo 203 de la Constitución Política de la República no se otorga atribución al Órgano Legislativo para suprimir o derogar alguna de las Salas de la Corte Suprema de Justicia ni disminuir el número de sus Magistrados..."

Por consiguiente, tampoco compartimos la conclusión a la que arriba nuestro Máximo Tribunal de Justicia cuando sostiene que, cito: "...no es posible que por Ley se pueda derogar una o más Salas de la Corte Suprema de Justicia, porque tal hecho-evidentemente contrario a la Constitución-atentaría, además contra la estabilidad judicial e independencia de uno de los tres Órganos del Estado, en este caso, de la Corte Suprema de Justicia..."

Como consecuencia lógica, la Procuraduría de la Administración es del criterio que el artículo 1 de la Ley 49 de 24 de octubre de 1999, que en su momento derogó en todas sus partes la Ley 32 de 1999, "Por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones", no debió ser declarado inconstitucional (Cfr. Página 1 de la gaceta oficial 23,914 de 24 de octubre de 1999).

A nuestro modo de ver, esos mismos planteamientos sirven de sustento al concepto de este Despacho, en el sentido que el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, que nuevamente derogó la Ley 32 de 23 de julio de 1999 "por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones", debe ser declarado constitucional.

Decimos esto, porque de acuerdo con su sentido, literal, resultado evidente que lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, que se acusa como violatorio del orden constitucional, obedece a lo indicado en la cláusula de reserva legal que el propio constituyente autorizó en los artículos 202 y 203 del Estatuto Fundamental, tal como lo explicamos en los párrafos precedentes.

Por lo expuesto, la Procuraduría de la Administración respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, puesto que no infringe los artículos 2, 159, 163, 203 ni algún otro de la Constitución Política de la República."

#### **IV. CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Surtido el trámite del proceso y habiendo la Subsecretaria Administrativa de la Corte Suprema de Justicia certificado a la Secretaría General de esta Corporación de Justicia, que se publicó por tres (3) días en un periódico de circulación nacional, el Edicto Núm.273 de 19 de marzo de 2015, por medio del cual se pone en

conocimiento a las personas interesadas de su facultad para presentar argumentos por escritos sobre el caso. Consta en el expediente que dicho Edicto fue publicado en el Diario La Estrella de Panamá los días 12,13 y 14 de abril de 2015 y constan de fojas 37 a 40 del dossier en cuestión.

Agotados los trámites pertinentes y atendidos los argumentos planteados por el accionante y lo conceptuado por la Procuraduría, procede esta Corporación de Justicia a hacer las motivaciones de rigor que deben ser convincentes para este tipo de procesos.

Debemos partir señalando que en la interpretación constitucional, le corresponde al operador del Control de la Constitucionalidad explicar o aclarar el sentido y alcance de la Constitución Política, al confrontarla con el acto o norma cuya Constitucionalidad se cuestiona.

La disconformidad del proponente gira en torno a que este considera que el artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, es claramente inconstitucional al ser emitido por el legislador, el cual a su criterio y de acuerdo con los numerales 1 del artículo 159 y del artículo 163 de la Constitución, no tiene la facultad para suprimir o eliminar una Sala de la Corte Suprema de Justicia, lo que señala que es congruente con lo que establece el artículo 203 de la Carta Magna.

El accionante también señala que no es posible que por Ley se pueda derogar una o más Salas de la Corte Suprema de Justicia, porque tal hecho-evidentemente contrario a la Constitución atentaría, además, contra la estabilidad judicial e independencia de uno de los tres órganos del Estado, en este caso, del Órgano Judicial.

Es importante para este PLENO antes de expresar su decisión final, hacer una breve exposición de los antecedentes jurídicos y sociales de la presente demanda de Inconstitucionalidad y a ello procedemos:

- Así tenemos que mediante Ley No.32 de 23 de julio de 1999 (G.O. 23,848), se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones.
- Posteriormente, mediante la Ley No.49 de 24 de octubre de 1999, (G.O) se deroga la Ley No.32 de 1999, que creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se restablece la vigencia de artículos del Código Judicial y de la Ley No.23 de 1986 y se dictan otras disposiciones.
- Luego de interponerse cuatro acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley 49 de 24 de octubre de 1999, la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 25 de enero de 2011, decide DECLARAR QUE SON INCONSTITUCIONALES los artículos 1, 2, 3, 8, 15, 28, 29 (transitorio), 30 (transitorio), 31 (transitorio) y 32 (sólo en lo que se refiere a la derogatoria de la Ley No.32 de 23 de julio de 1999, la modificación de los artículos 71, 73, el numeral 1 del artículo 2602, todos del Código Judicial, y el restablecimiento de la vigencia del artículo 91 del Código Judicial, de la Ley No.49 de 24 de octubre de 1999, quedando expresamente vigente la Ley No.32 de 23 de julio de 1999, mediante la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía.
- Al quedar expresamente vigente la Ley No.32 de 23 de julio de 1999, en virtud del fenómeno de reviviscencia de la Ley, correspondía al Ejecutivo la designación de los Magistrados de la Sala Quinta; situación que ocasionó disturbios y revueltas sociales en el mes de julio de 2012, lo que impulsó a la Corte Suprema de Justicia a presentar un proyecto de Ley que derogara nuevamente la Sala Quinta, como respuesta al clamor social del momento. Es entonces cuando la Asamblea Nacional

se avoca a través de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, en su artículo primero a derogar nuevamente la Ley No.32 de 23 de julio de 1999, que creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía.

En virtud de lo anterior, y existiendo un pronunciamiento previo de la Corte Suprema de Justicia en torno al mismo tema, es que el Lcdo. Cedeño, advierte que se cumplen con los mismos presupuestos por los cuales, a través del fallo de 25 de enero de 2011, el PLENO de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley No.49 de 1999, y presentó la precitada Demanda de Inconstitucionalidad.

Expuesto los argumentos del demandante, y el concepto vertido por el Procurador de la Administración, corresponde al Pleno considerar las pretensiones esgrimidas por el actor, que ha solicitado la declaratoria de Inconstitucionalidad del **artículo 1 de la Ley N°53 de 30 de agosto de 2012.**

Debe señalar el PLENO de la Corte Suprema de Justicia en ese sentido, que en este caso, estamos ante una ley que, de acuerdo a la tesis del accionante pareciera tener el mismo destino que el que se dispuso en la **Sentencia de 25 de enero de 2011**, que declara la inconstitucionalidad de la Ley No.49 de 1999, la cual se fundamentó en los siguientes aspectos puntuales:

*1. Debe cumplirse con lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política que indica lo siguiente:*

**"Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".**

*La norma constitucional citada establece y señala adecuadamente el principio de separación de poderes del Estado, y si bien la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la armónica colaboración de los Órganos del Estado se reglamenta precisamente en las leyes que sean expedidas por la Asamblea Nacional, no puede perderse de vista que este principio opera como un factor equilibrante de las*

funciones de gobierno, instituido sabiamente por el constituyente, mediante la separación de los poderes públicos.

Dicha independencia no supone un aislamiento y autonomía absoluta de los poderes estatales, por ello la Carta Magna, en su artículo 2, se refiere a una armónica colaboración en el ejercicio del poder público, cuyo legítimo titular es el pueblo, tomando en consideración que la soberanía radica en él.

Las formas de articulación de la colaboración entre los Órganos del Estado las establece la propia Constitución Política y las leyes dictadas en su desarrollo. Todo ello en miras a que se respete la actividad funcional del Estado, garantizando con ello, el debido proceso y la seguridad jurídica, en beneficio del Sistema Democrático acogido en nuestro país.

2. Por otra parte, debido a que por razones prácticas, resulta provechoso que la separación de poderes del Estado y la colaboración entre los mismos, se encuentren consagradas expresamente en un artículo de la Constitución (como ocurre con el artículo 2), dicho principio tiene plena vigencia y existencia en diversas disposiciones recogidas en la Constitución que se refieren a casos concretos y que, a criterio de esta Corporación de Justicia, fueron igualmente vulnerados por el Órgano Legislativo, al momento de derogar la Ley que constituyó la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia.

3. La decisión del legislador de derogar una Sala dentro de la Corte Suprema de Justicia - cuyos Magistrados habían sido debidamente nombrados de acuerdo al procedimiento constitucional establecido para ello, e incluso, habían iniciado sus funciones jurisdiccionales -, conlleva una transformación que genera conflicto entre los Órganos del Estado, específicamente, en cuanto al principio de separación de poderes y la independencia judicial.

4. El Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial. La Asamblea Nacional puede derogar una Ley pero, si esa Ley toca la estructura y

55

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

5. Existe una necesidad de prever en la Constitución Política, un sistema de control del ejercicio de la actividad de los poderes constituidos (Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial), tal como se encuentra consagrado en el artículo 206 de la Constitución, donde se recoge una de las posibilidades de someter a control las decisiones de uno de los poderes constituidos (el Órgano Legislativo); control que efectúa el Órgano Judicial, por medio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al conocer sobre la inconstitucionalidad de las leyes cuya impugnación puede realizar cualquier persona, con el fin de garantizar la guarda de la integridad de la Constitución.

6. La propia Constitución Política es la que otorga esta independencia al Órgano Judicial, para el adecuado y efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales asignadas.

7. El constituyente autorizó al legislador para "expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales", en ninguna forma lo facultó para "derogar" una Sala de la Corte Suprema de Justicia, en pleno ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, y dejar sin efecto los nombramientos de sus integrantes constitucionalmente designados, como ocurrió con la expedición y promulgación de la Ley N°49 de 24 de octubre de 1999.

8. En su momento, la iniciativa legislativa que culminó con la expedición de la Ley N°32 de 1999, fue producto de la necesidad de que se le brindara a la sociedad una administración de justicia eficaz, expedita, oportuna e ininterrumpida, tal y como lo contempla la Constitución Política en su artículo 201.

9. Es necesaria la independencia de las autoridades judiciales, al establecer el principio de estabilidad de manera que, un Magistrado o Juez nombrado para un período determinado, no puede ser destituido - ni puede dejarse sin efecto su

54

nombramiento de forma arbitraria ni trasladado de lugar ni de cargo. (QUINTERO, César. La Independencia Judicial, Anuario de Derecho, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Año X, N°10, Panamá, 1972, págs 28-29).

Es relevante observar, como bien lo anota Ferrajoli, L. que la democracia constitucional se erige sobre la base del texto de la ley fundamental como garantía de la división de poderes y de los derechos fundamentales. Por tal razón, todos los poderes estarán sujetos imperativamente a lo establecido en la norma fundamental. Si bien es cierto el principio de separación de poderes es un elemento sustancial de la democracia constitucional, ello no debe impedir la armónica colaboración; desde esta perspectiva, el texto constitucional le puede establecer una potestad al Órgano Legislativo en función de la reserva legal, en casos específicos, elemento consustancial con nuestro Estado Democrático y constitucional.

Es importante aclarar, que la Ley acusada de inconstitucional en este caso, surge en ejercicio legítimo de una potestad legislativa de la Asamblea Legislativa para dictar leyes, pero, además, como bien apuntó la Procuraduría, no es sólo una potestad legislativa, sino que es una materia con reserva legal, por disposición expresa de los artículos 202 y 203 de la Constitución Política:

**"Artículo 202. El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la Ley establezca. La administración de justicia también podrá ser ejercida por la jurisdicción arbitral conforme lo determine la Ley. Los tribunales arbitrales podrán conocer y decidir por sí mismos acerca de su propia competencia."**

**"Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo. Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo remplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán**

**ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial.**

**Cada dos años, se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.**

**“La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una.”**

Pero esta facultad no está constituida para propiciar arbitrariedades. Los miembros de la Asamblea de Diputados, en atención al texto constitucional y su espíritu, deben proponer normativas dirigidas a la consolidación de las instituciones del Estado de Derecho y la democracia constitucional.

Al respecto, es oportuno traer a colación a uno de los más prestigiosos filósofos del derecho de habla hispana, Miguel Carbonell, quien tuvo ocasión de pronunciarse sobre la aparición de la doctrina de la reviviscencia de las leyes derogadas por leyes declaradas inconstitucionales, en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia mexicana:

**“Y entonces el lector podría comenzar a plantearse al menos dos cuestiones: a) ¿qué representación de la división de poderes tiene los ministros [magistrados] cuando expresamente reintroducen normas en el ordenamiento que el legislador había decidido sacar del mismo a través de la derogación?, y b) ¿qué sucede con aquellas materias que según la Constitución está sujetas a reserva de ley? Es decir, se trata de aquellos ámbitos del ordenamiento jurídico en los que el texto constitucional ordena que la única norma que puede operar como fuente del derecho es la ley en sentido formal y material, como por ejemplo en materia penal o tributaria. ¿Es aceptable que estos casos sea la Corte la que determine qué normas están vigentes?”** (Carbonell, Miguel, p. 445, citado por Salvador Sánchez en el ensayo “Muerte y Resurrección de la Sala Quinta, comentarios sobre el Fallo del 25 de enero de 2011”, publicado en La Sala de la Discordia, Estudios sobre Justicia Constitucional Actual, Cultural Portobelo, 2012, p. 151)

Abonando a lo anterior, debemos puntualizar que existe una presunción de constitucionalidad que opera a favor de la ley, entendiendo que toda ley expedida

59

por el Órgano Legislativo, en ejercicio de sus facultades constitucionales, nace amparada bajo esa presunción; y esa es una de las razones por las cuales no es sino hasta que se interpongan los recursos de Inconstitucionalidad que establece nuestro ordenamiento jurídico que se entra a analizar su compatibilidad con el texto constitucional.

Ese principio de presunción de constitucionalidad de la ley, es precisamente el que señala que las leyes que expide la Asamblea de Diputados son conformes con la Constitución Política, mientras el Pleno de la Corte no declare su Inconstitucionalidad.

Por otro lado, es oportuno señalar que con relación a la **Sala Quinta**, el **ex Magistrado Arturo Hoyos**, en su ensayo "Una Sala para Tutelar los Derechos Fundamentales" publicado en el Diario El Panamá América el 26 de mayo de 1999, explicó que la creación de esta Sala parece justificarse sobre todo porque haría más eficaz y especializada la protección de los derechos fundamentales, en beneficio de nuestro Estado de Derecho. Además, agilizaría el trámite de los procesos de Hábeas Corpus y de Amparo, y descongestionaría la justicia ordinaria con lo que se resolvería con mayor celeridad los asuntos civiles, mercantiles, penales y contencioso-administrativos.

Indicó el jurista que, una sala especializada haría más eficaz la protección de los derechos fundamentales, porque constaría de tres Magistrados dedicados primordialmente a esta materia que decidirían con mayor celeridad de lo que pueden hacerlo nueve magistrados; y que al constituirse como una institución especializada en la protección de los derechos fundamentales al resolver los Hábeas Corpus y Amparos, esta Sala permitiría un mejor acceso a la justicia constitucional y fortalecimiento del Estado de Derecho, además de la descongestión y agilización de la justicia en materia civil, de familia, comercial, penal y contencioso administrativo.

Ahora bien, sobre el tema objeto de análisis, se advierte con claridad que, la Ley acusada no derogó una Sala como tal, pues la misma no estaba implementada a

esa fecha, como sí ocurrió en la primera ocasión, cuando se resolvió respecto a la Inconstitucionalidad de la Ley No.49 de 1999, donde ya habían sido designados por medio de la Resolución de Gabinete N°73 de 26 de julio de 1999, promulgada en la Gaceta Oficial N°23,849 de 27 de julio de 1999, tres nuevos Magistrados que conformarían la Sala Quinta de Instituciones de Garantía de la Corte Suprema de Justicia, por períodos de cinco (5), siete (7) y nueve (9) años, respectivamente, los que incluso llegaron a ejercer funciones y dictar sentencias en funciones de sala constitucional. De igual forma, fueron designados los suplentes de dichos servidores judiciales.

Es decir, en esa ocasión esta Corporación de Justicia debió priorizar el hecho que, efectivamente, la decisión del legislador derogó una Sala dentro de la Corte Suprema de Justicia, cuyos Magistrados habían sido debidamente nombrados de acuerdo al procedimiento constitucional establecido para ello, e incluso, habían iniciado sus funciones jurisdiccionales, y ello conllevó una transformación que generó conflicto entre los Órganos del Estado, específicamente, en cuanto al principio de separación de poderes y la independencia judicial, destacando que es la propia Constitución Política la que otorga esta independencia al Órgano Judicial, para el adecuado y efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales asignadas.

Por tanto, una lectura del fallo en comento, confrontándolo con la realidad que acompaña a la norma atacada en esta ocasión, permite entender que las circunstancias que rodean la vigencia de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, que derogó la Ley No.32 de 1999, es distinta al escenario en el cual se produjo el fallo de la Corte en aquella ocasión donde determinó la inconstitucionalidad de la Ley No.49 de 1999.

Este planteamiento en ninguna forma contraviene lo expuesto en el fallo de 25 de enero de 2011, y al respecto debemos señalar que habiéndose pronunciado previamente la Corte en torno al fondo de este tema, es decir, sobre la

Inconstitucionalidad de la Sala Quinta, que ahora se introduce nuevamente en debate por el accionante, no puede ser sorprendida sobre un tema ya debatido; ni tampoco la sociedad, que expresó desde un inicio que la Sala Quinta no era lo más adecuado, sino una reforma constitucional integral que estableciera un Tribunal constitucional.

Esta afirmación debe ser de dominio del jurista que interpuso la acción, dada su connotada **calidad de jurista docente**, además de ser uno de los notables protagonistas de la lucha contra la Sala Quinta, en ocasión de su constitución en tiempo pasado. Por lo que, es oportuno recordar que este tipo de acciones constitucionales deben ir encaminadas más que a un mero ejercicio mediático y de notoriedad ciudadana, a garantizar un auténtico control constitucional, por la supremacía de nuestra Constitución Política, sin propiciar escenarios de confrontación social innecesarios, que fueron superados a través de la sabiduría de las autoridades que decidieron conforme a la opinión de la mayoría, como ocurre en un Estado democrático y Constitucional de derecho.

Traer al debate nacional una discusión como la que pretende el accionante, cuando ya la Corte ha debatido al respecto en el fondo, con una clara posición asumida que se mantiene a través del tiempo, no contribuiría en nada a la sociedad ni a la democracia, ni a la justicia panameña, por lo que, cabe declarar no viable la presente demanda, por tratarse de un tema discutido con anterioridad, aún cuando dicha discusión ocurriera en un escenario distinto. Precisamente, para este Pleno es una aspiración con esta sentencia, poner fin a este debate, haciéndonos eco del sentir ciudadano de que sea algo distinto a la Sala Quinta, que ha sido motivo de discordia por la opinión pública y de muchos juristas de nuestro país.

Es importante señalar, en este punto, y recordar al activador constitucional que, este Pleno de la Corte Suprema y sus integrantes lidian cotidianamente con los más significativos conflictos de la sociedad panameña, y en esa tarea procuramos hacer valer los valores, principios y normas de la Constitución, que rigen

esencialmente las actuaciones de los órganos del Estado, pero también los aspectos más fundamentales de la vida de los ciudadanos.

Cabe manifestar que en los problemas constitucionales, no se debate únicamente la situación jurídica del interesado, sino también la configuración y contenido de los derechos y libertades fundamentales, como en este caso, la configuración y contenido de los poderes públicos.

Además, una sentencia constitucional, más allá de resolver la cuestión efectivamente planteada por el activador con su demanda, trasciende a la estabilidad social, económica y política del país; por eso, el juez constitucional debe tener especial prudencia, teniendo como parámetro la mejor manera de realizar el proyecto de nuestra ley suprema. Pues, la Constitución es expresión normativa del ideal de convivencia que desea la sociedad panameña, es el sistema de vida que los panameños hemos plasmado en el texto, en su artículo segundo, citado por el actor de este proceso, y en donde se establece el principio de separación de poderes, desarrollado y explicado por el jurista Pablo Lucas Verdú, que para una mejor ilustración citamos:

"La separación de poderes es un postulado, un principio dogmático del Estado constitucional liberal, puesto que se considera indispensable para asegurar la libertad de los ciudadanos, en la medida que limita el poder político, atribuyendo a órganos distintos, correspondientes a instituciones diferentes, el ejercicio de cada función estatal de modo que un individuo, un grupo de individuos, o una asamblea, no puedan, al mismo tiempo, dictar leyes y aplicarlas por vía administrativa o judicial.

Trátase de un principio dogmático, porque se afirma la identidad absoluta entre la separación de poderes y el reconocimiento y garantía de la libertad. Además, la separación de poderes es principio institucional, porque a partir de la Constitución norteamericana de 1787, de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de la Constitución francesa de 1791 y de la Constitución de Cádiz de 1812, ha servido para una distribución de las funciones del Estado entre órganos distintos, sin perjuicio de sus interrelaciones y colaboraciones. Es decir, dicho postulado configuró la arquitectura institucional del estado liberal". (VERDÚ, Pablo Luca. Curso de Derecho Político. Volumen II, 3ra. Edición 1983, pág. 133)."

En atención a este principio dogmático, el Órgano Legislativo no puede exceder los límites que le ha impuesto el poder constituyente; lo mismo ocurre con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial; sin soslayar que la propia norma sugiere y así lo ha reconocido esta Máxima Corporación de Justicia, que dicha separación no es absoluta, ya que si bien es cierto, dichos órganos deben actuar limitada y separadamente, dicho proceder se debe dar en armónica colaboración.

Y es debido a ello, que surge la necesidad de proveer en la Constitución Política, un sistema de control del ejercicio de la actividad de los poderes constituidos (Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial), tal como se encuentra consagrado en el artículo 206 de la Constitución, donde se recoge una de las posibilidades de someter a control las decisiones de uno de los poderes constituidos (el Órgano Legislativo, control que efectúa el Órgano Judicial, por medio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al conocer sobre la Inconstitucionalidad de las leyes cuya impugnación puede realizar cualquier persona, con el fondo de garantizar la guarda de la integridad de la Constitución.

Por eso es que a la Constitución, se le ha encomendado la separación de funciones, una distribución de las funciones de los órganos directamente representativos del pueblo, y éste es uno de los principios a salvaguardar en esta sentencia constitucional, pues el respeto a las atribuciones de los otros órganos no es un mero principio ético que debe regir a la justicia constitucional, sino un mandato jurídico del más alto rango, que debe garantizar y defender el juez constitucional.

En ese sentido, es importante recordar que el juez constitucional siempre se encuentra vinculado a las resoluciones que preceden a las que decide, y en eso radica también la importancia del bloque constitucional, pues es una guía permanente de la vida pública.

No obstante, para que la Constitución siga siendo el faro de la sociedad, el juzgador debe mantener una apertura de criterios para estar en condiciones de percibir sus cambios y necesidades, o incluso, reflexionar mínimamente sobre ideas

ya establecidas en resoluciones anteriores, pero sólo si hay razones de gran peso, y expresarlo con firmes y persuasivos argumentos para poder apartarnos de las interpretaciones previas que nos vinculan, teniendo presente que la Constitución es la ley que nos rige a todos y su contenido se establece en beneficio de todos.

De allí que, cuando resolvemos una Acción de Inconstitucionalidad debemos hacerlo teniendo presente el imperio de la Constitución, lo que implica que los conflictos sean resueltos con estricto apego a sus disposiciones con objetividad e independencia judicial, para llevar a cabo nuestra labor ajenos a las presiones sociales y desprendiéndonos de nuestros condicionamientos personales, para garantizar un grado de suficiente objetividad en el momento que impartimos justicia constitucional, pues no puede hablarse de democracia sin justicia, y ella descansa en los pilares que otorgan la credibilidad de sus operadores, así como en el equilibrio de sus normas.

Es por eso que, citando al jurista colombiano **José Gregorio Hernández Galindo**, quien afirma que "se tiene claro que, por su misma naturaleza, la justicia constitucional no puede estar sujeta a los vaivenes de las instancias, los recursos y las decisiones de los tribunales, por lo que la magnitud de la función erige que las sentencias de éste sean de única instancia, en consecuencia, es propio de tales fallo que, una vez adoptados, hagan tránsito al nivel de la cosa juzgada; vale decir, que adquieren una firmeza y una autoridad de tal magnitud que el propio tribunal constitucional queda sujeto a su dictamen. (**HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio**). **El concepto de Inconstitucionalidad en el derecho contemporáneo**, p. 157)

De allí que, consideramos prudente que esta discusión tenga un límite y un fin, ya que en virtud del principio de reviviscencia de la ley no debe estarse asignando vigencia a normas de hace 15 años, que ocasionan problemas sociales y políticos en nuestro país, puesto que ha quedado claro que la voluntad popular y de la clase forense es que la Jurisdicción Constitucional, ya sea de control de actos o

normas, requiere de una amplia consulta pública de todos los sectores integrantes de la sociedad, y dicha Sala o Tribunal establecido por el **Constituyente** y no por el Legislador, con estricto apego al sentir ciudadano, expresado para lograr una sociedad con un mejor sentido de justicia.

El PLENO debe dejar claro a la ciudadanía su posición respecto a la necesidad de que en nuestro país las Salas de la Corte Suprema de Justicia sean establecidas, modificadas o derogadas por disposición constitucional, y no por medio de una ley, pero ello será posible a través de una reforma Constitucional, debidamente consultada a la sociedad, pues hemos visto como a través del tiempo este tipo de leyes que crean la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, a pesar de que su génesis es producto de la necesidad de que se le brinde a la sociedad una administración de justicia eficaz, expedita, oportuna e ininterrumpida su propuesta ha ocasionado graves disturbios y conflictos sociales, los cuales esta Superioridad está en el deber de evitar.

A lo que debe aspirar la sociedad panameña, es que en un futuro la reforma constitucional que se acuerde, esté precedida de un debate por sus distintos órganos y expresiones de organizaciones sociales, para que sea una reforma integral de la Constitución, que permita fortalecer la protección de los derechos fundamentales, asegurar la supremacía de la Constitución y promover un control constitucional moderno y racional, que no sólo se conforme con el reconocimiento de la participación ciudadana proyectada al contenido de la nueva Constitución, sino quizás a los propios procesos para su reforma, entendidos como una ampliación del principio democrático y de participación popular, que incluso ya han sido reconocidos en otros ámbitos constitucionales latinoamericanos, y que han complementado las tradicionales formas de democracia representativa, con formas participativas, paritarias y comunitarias, como mecanismo de equilibrar los poderes constituidos con los controles sociales.

Como corolario de lo expuesto, lo que procura este Pleno a través del presente pronunciamiento constitucional, es evitar que se mantenga en zozobra a la sociedad, respecto a un asunto que ya está superado, sobre todo, en sectores de la población que ya tienen una posición frente al tema. Es decir, lo que se trata de evitar es que, como consecuencia de un fallo de Inconstitucionalidad, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada, como lo es, la alteración del orden y paz social. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado "una afable transición" de la declarada situación de Inconstitucionalidad al estado de normalidad<sup>1</sup>; o lo que es lo mismo, la permanencia de la norma en tanto que, una posible expulsión del ordenamiento jurídico tras un control constitucional como el requerido por el activador, acarrearía complejos debates previamente superados, que pueden ser evitados sin trastocar la supremacía constitucional.

La acción interpretativa de los Tribunales Constitucionales estará ligada por esencia a principios y valores que le obligan no sólo a percibir la integridad del texto normativo sino a la inmensa responsabilidad social de fijar el derrotero de la acción ciudadana, dentro de las múltiples posibilidades que la propia Constitución ofrece, procurando la alternativa menos traumática; se halla por tanto, sujeta a la permanente evaluación social de la racionalidad y pertinencia de sus decisiones, ya que la supervivencia de la misma corporación depende esencialmente de su autenticidad y de su rigor, por cuanto **"Ningún otro órgano constitucional, ningún otro órgano político, se juega literalmente su vida día a día como éste sobre el acierto de su función y, concretamente, de su función precisamente judicial en el sentido jurídico más estricto del término, de respeto y de protección de la norma que se aplica"**<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Véase Schäfer, Heinz. 1998. "Austria: la relación entre el Tribunal Constitucional y el Legislador" en Aja, Eliseo (ed.) Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa Actual, Barcelona, Ariel Derecho, pp. 37-38

<sup>2</sup>Gómez Serrano, Laureano, *Hermenéutica Jurídica, La interpretación a la luz de la Constitución*. Ediciones Doctrina y ley LTDA., Bogotá, 2008, p. 70

67

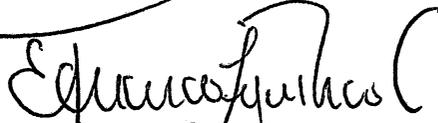
Teniendo como antecedentes un pronunciamiento previo de esta Corporación, aún cuando se traten de objetos o leyes distintas, y como quiera que hemos explicado en el presente fallo que la naturaleza del asunto en debate debe ser materia de conocimiento y desarrollo por parte del poder constituyente, no es prudente que nos pronunciemos sobre el fondo de la presente demanda, y es por esa razón por la cual procedemos a declarar no viable la presente acción constitucional.

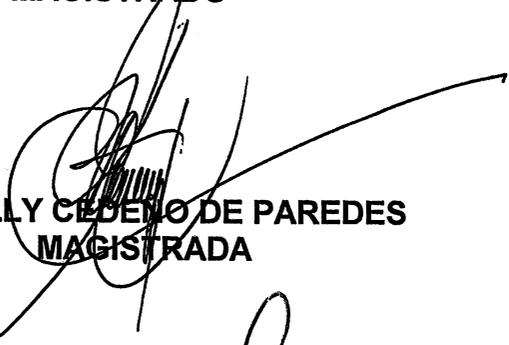
En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia-PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, resuelve **DECLARAR NO VIABLE** la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, en contra del artículo 1 de la Ley No.53 de 30 de agosto de 2012, que deroga la Ley No.32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, por lo tanto, **CORRESPONDERA** a una reforma de la Constitución o al Poder Constituyente determinar la creación de una Sala, Corte o Tribunal de carácter Constitucional.

**NOTIFÍQUESE,**

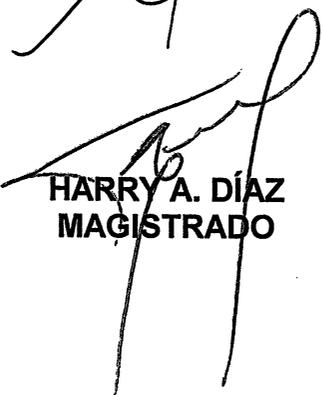
  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO**

  
**OYDÉN ORTEGA DURÁN  
MAGISTRADO**

  
**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS  
MAGISTRADO**

  
**NELLY CEDEÑO DE PAREDES  
MAGISTRADA**

  
**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA  
MAGISTRADO**

  
**HARRY A. DÍAZ  
MAGISTRADO**

  
**LUIS R. FÁBRIGA S.  
MAGISTRADO**

**VOTO RAZONADO**

PA 34/14

**VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**

Si bien es cierto concuerdo con lo expuesto en el presente proyecto, en el cual en su parte final se exponen acertados argumentos, tales como que “se procura a través de este pronunciamiento constitucional que lo que se busca es evitar que se mantenga en zozobra a la sociedad, respecto de un asunto que ya está superado, sobre todo, en sectores de la población que ya tienen una posición frente al tema. Es decir, lo que se trata de evitar es que, como consecuencia de un fallo de inconstitucionalidad, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada, como lo son, la alteración del orden y la paz social. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad; o lo que es lo mismo, la permanencia de la norma en tanto que, una posible expulsión del ordenamiento jurídico tras un gran control constitucional como el requerido por el activador, acarrearía complejos debates previamente superados, que pueden ser evitados sin trastocar la supremacía constitucional.

La acción interpretativa de los Tribunales Constitucionales estará ligada por esencia a principios y valores que le obligan no sólo a percibir la integridad del texto normativo, sino la inmensa responsabilidad social de fijar el derrotero de la acción ciudadana, dentro de los múltiples posibilidades que la propia Constitución ofrece, procurando la alternativa menos traumática; se haya por tanto sujeta a la permanente evaluación social de la racionalidad y pertinencia de sus decisiones, ya que la supervivencia de la misma corporación depende esencialmente de su autenticidad y de su rigor, por cuanto “Ningún otro órgano constitucional, ningún otro órgano político, se juega literalmente su vida día a día como éste sobre el acierto de su función y, concretamente, de su función precisamente judicial en el sentido jurídico más estricto del término, de respeto y de protección de la norma que se aplica”.

Teniendo como antecedentes un pronunciamiento previo de esta Corporación, aun

cuando se traten de objetos o leyes distintas, y como quiera que hemos explicado en el presente fallo que la naturaleza del asunto en debate debe ser materia de conocimiento y desarrollo por parte del poder constituyente, no es prudente que nos pronunciamos sobre el fondo de la presente demanda, y es por esa razón por la cual procedemos a declarar no viable la presente acción constitucional”.

Hago la salvedad que hasta este punto de la redacción concordamos y apoyamos los argumentos y el análisis de fondo que sustentaron el presente proyecto; pero, no podemos pasar por alto el hecho de que la parte resolutive del mismo, **no es acorde con lo solicitado por la parte demandante** y para ello debemos transcribir dicha parte resolutive, para después esbozar nuestro desacuerdo con la misma.

#### **Parte Resolutiva**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia-Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, resuelve Declarar No Viable la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, en contra del artículo 1 de la Ley No. 53 de agosto de 2012, que deroga la Ley No. 32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta, de Instituciones de Garantía, **por lo tanto, corresponderá a una reforma de la Constitución o al Poder Constituyente determinar la creación de una Sala, Corte o Tribunal de carácter Constitucional.**

Como podemos observar, en la parte resolutive del presente proyecto se esgrime una consideración propia del Magistrado Ponente **“por lo tanto, corresponderá a una reforma de la Constitución o al Poder Constituyente determinar la creación de una Sala, Corte o Tribunal de carácter Constitucional”**, cosa que es incongruente con lo solicitado en la demanda de inconstitucionalidad antes analizada.

Veamos lo que establece el demandante en el párrafo segundo, foja 1 de la presente acción de inconstitucionalidad:

Acudo ante este honorable Pleno, en mi propio nombre y representación, en mi calidad de abogado, con el **objeto de interponer, como en efecto interpongo, acción de inconstitucionalidad**, a fin de que, previa audiencia del Procurador General de la Nación o el de la Administración, según este en turno, **se declare inconstitucional el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, que deroga la Ley 32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones.**

De lo antes transcrito podemos concluir señalado que la parte resolutive debe ser congruente con lo solicitado y no debe incluirse en ningún fallo o sentencia consideraciones

70

subjetivas que no estén acordes con lo esbozado por los demandantes en su solicitud; por consiguiente, y con ánimos de evitar que se solicite una aclaración de la presente sentencia es que hemos expuesto estos señalamientos, ya que consideramos que la apreciación subjetiva del ponente es una realidad incierta y que deberá ser analizada en su justa demisión en el momento oportuno y no debió hacerse ningún comentario al respecto concerniente a ese tema; por los motivos expuestos, hago este voto razonado.



LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



YANIXA Y. YUEN C.  
SECRETARIA GENERAL