

Jerónimo Mejía Edward (Panamá)*

Control de constitucionalidad y de convencionalidad en Panamá

RESUMEN

El propósito de este artículo es poner de relieve brevemente cómo se ejerce el control de constitucionalidad y cómo se debería ejercer el control de convencionalidad en Panamá, a la luz del sistema de control de constitucionalidad previsto en la Constitución. Para ello haré, en primer lugar, una breve explicación sobre la evolución del bloque de constitucionalidad panameño, por ser la herramienta que sirvió de instrumento para efectuar inicialmente una suerte de control de convencionalidad, respecto de muy pocas normas convencionales. Luego explicaré el impacto que ha tenido la reforma constitucional del año 2004 en la tutela de los derechos humanos y, por ende, en el control de convencionalidad. Para finalizar con la explicación esquemática del control de constitucionalidad panameño y de la manera como debería realizarse el control de convencionalidad dentro de ese esquema.

Palabras clave: derecho constitucional, control de constitucionalidad, control de convencionalidad, jurisprudencia, derechos humanos, Panamá.

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Artikel soll kurz skizzieren, wie in Panama die Verfassungsmäßigkeit innerstaatlichen Rechts kontrolliert wird und wie im Lichte der in der Verfassung vorgesehenen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit die Überprüfung der völkerrechtlichen Vertragskonformität erfolgen sollte. Zu diesem Zweck werde ich zunächst kurz auf die Entwicklung des panamenischen „Verfassungsblocks“ eingehen, also des Instruments, mit dem zunächst eine Art Überprüfung der völkerrechtlichen Vertragskonformität eingeführt wurde, wenn auch nur hinsichtlich sehr weniger Normen aus solchen Verträgen. Dann werde ich erläutern, welchen Einfluss die Verfassungsreform aus dem Jahr 2004 auf den Schutz der Menschenrechte und damit die Überprüfung der völkerrechtlichen Vertragskonformität hatte. Abschließend wird anhand eines Schemas erläutert, wie derzeit in Panamá die

* Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.

Verfassungsmäßigkeit überprüft wird und wie entsprechend diesem Schema die völkerrechtliche Vertragskonformität überprüft werden sollte.

Schlagwörter: Verfassungsrecht, Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, Prüfung der Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Verträgen, Rechtsprechung, Menschenrechte, Panama.

ABSTRACT

This paper focuses on how constitutionality control is carried out in Panama and how conventionality control should be exercised, in the light of the provisions of the Constitution. First, there is a brief explanation of the evolution of the body of constitutional law in Panama, since this was the first tool used for a sort of conventionality control with regard to very few treaty-based rules. There follows a review of the impact of the constitutional reform of 2004 on the protection of human rights and therefore on conventionality control. Finally, the paper provides an outline of Panama's constitutionality control and how conventionality control should be carried out in this framework.

Keywords: Constitutional law, constitutionality control, conventionality control, Case law, Human rights, Panama.

1. Introducción

Los convenios internacionales sobre derechos humanos han tenido impacto en muchas facetas del derecho. En el derecho internacional público se modificó la regla conforme a la cual los sujetos del derecho internacional son los Estados, dando ello paso al reconocimiento de las personas como sujetos del derecho internacional. En el derecho constitucional, las constituciones iniciaron una progresiva y decidida internacionalización de los derechos humanos con la ratificación e incorporación en el ordenamiento doméstico, de los derechos consignados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.¹ Además de la internacionalización, ha existido una constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos. De acuerdo con Allan Brewer-Carías, en el desarrollo de los mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos en el mundo contemporáneo se pueden distinguir diversas etapas que van desde una inicial, caracterizada por un proceso de constitucionalización de los derechos mediante su declaración en las constituciones, seguida de una intermedia, de internacionalización de la constitucionalización de tales derechos por su inclusión en los instrumentos inter-

¹ Héctor Fix-Zamudio: "Protección jurídico constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en los ordenamientos de Latinoamérica", en *Derecho constitucional para el siglo XXI, Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (t. I), Navarra: Editorial Aranzadi, 2006, p. 1728.

nacionales, y se termina con la etapa actual, marcada por la constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos.²

Esa internacionalización y constitucionalización también ha tenido influencia en Panamá, sobre todo a partir de la última reforma constitucional ocurrida en el año 2004, que incorporó, entre otros aspectos, un segundo párrafo al artículo 17 de la Constitución, conforme al cual “Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”. Las repercusiones de este precepto en nuestro ordenamiento jurídico son de gran envergadura. Algunas de ellas son el objeto de este trabajo.

En ese sentido, abordaremos inicialmente el tema del bloque de constitucionalidad, cómo surgió y cómo se fue integrando conforme la Corte Suprema de Justicia, en su calidad de defensora de la Constitución, fue profiriendo sentencias, ofreciendo una breve panorámica de lo que ocurría en Panamá antes de la referida reforma constitucional con la estructura del bloque de constitucionalidad y el lugar que ocupaban los tratados sobre derechos humanos en él. Luego analizaremos la ubicación de los derechos humanos en el derecho interno, a partir de la aludida reforma constitucional del año 2004 y de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 21 de agosto de 2008, en virtud de la cual el bloque de constitucionalidad fue ampliado al integrarse como elemento de éste a los tratados internacionales sobre derechos humanos, superando con ello la jurisprudencia de dicho tribunal que consideraba que sólo algunos artículos de algunos tratados sobre derechos humanos formaban parte del expresado bloque de constitucionalidad. Finalmente, desarrollaremos algunas implicaciones que se derivan para el control de constitucionalidad y de convencionalidad en Panamá, del hecho de que el bloque de constitucionalidad quede integrado con los convenios internacionales ratificados y aprobados por la República. Aquí se describirá sucintamente el control de constitucionalidad de las leyes y demás actos³ y cómo habría que realizarse el control de convencionalidad a la luz del sistema jurídico panameño, para culminar con unas conclusiones o consideraciones finales.

2. El bloque de constitucionalidad en Panamá antes de la reforma constitucional de 2004

El bloque de constitucionalidad es definido por Arturo Hoyos, su promotor en Panamá, como “el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Jus-

² Cfr. Allan Brewer-Carías: *El amparo en América Latina: la universalización del régimen de la convención del régimen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la necesidad de superar las restricciones nacionales*, texto preparado para el discurso como miembro correspondiente extranjero ante la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, septiembre de 2003, p. 2.

³ En Panamá el control de constitucionalidad no se limita a las leyes. De conformidad con el artículo 206 de la Constitución, éste se extiende a: “... decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma” se impugnen.

ticia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución”.⁴ Según Hoyos, integran el bloque de constitucionalidad: la Constitución formal, la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia constitucional –siempre que sea compatible con el Estado de derecho y sin perjuicio de la potestad de la Corte de variar la doctrina cuando exista justificación suficiente para ello–, la costumbre constitucional, algunas disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa, las normas de la Constitución derogada de 1946, el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional y algunas normas de derecho internacional, entre ellas ciertos derechos civiles y políticos.⁵

Lo expresado es la versión del bloque de constitucionalidad, que se ha utilizado por la Corte Suprema de Justicia como parámetro de constitucionalidad, al menos hasta el 21 de agosto de 2008.⁶ En lo que sigue, describiremos brevemente cómo se creó y se fue integrando paulatinamente el bloque de constitucionalidad en Panamá y cuál fue el tratamiento que éste le dio a los derechos humanos.

2.1. Surgimiento e integración del bloque de constitucionalidad en Panamá

El 20 de marzo de 1990 salió publicado en el diario *El Panamá América* un artículo intitulado “La doctrina del bloque de constitucionalidad”. Su autor, el entonces magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Arturo Hoyos. En esta oportunidad, Hoyos se limitó a mencionar el desarrollo jurisprudencial europeo, que tiende a ampliar el concepto de Constitución, explicando el concepto de bloque de constitucionalidad en Francia, España e Italia. Posteriormente, el mismo magistrado publicó el 2 de mayo de 1990 otro artículo en el citado periódico, titulado “El bloque de constitucionalidad de Panamá”. En este último señaló que integraban el bloque de constitucionalidad “las normas formalmente constitucionales”, “la doctrina constitucional sentada en las sentencias de la

⁴ Arturo Hoyos: “El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá”, en *Justicia, democracia y Estado de derecho*, Panamá: Imprenta del Órgano Judicial de la República de Panamá, Serie Ensayos y Monografías Judiciales, 1996, p. 22.

⁵ La doctrina del “bloque de constitucionalidad” no fue bien acogida por el extinto constitucionalista César Quintero, para quien “las instituciones integradoras del Derecho Constitucional positivo, llámese ‘Constitución material’, Bloque constitucional o de cualquier otra manera, sólo deben cumplir la función de completar o perfeccionar el significado de específicas normas de la Constitución, a fin de que puedan ser interpretadas de manera más eficaz y realista. Pero tales elementos complementarios no deben ser por sí solos objeto de interpretación constitucional directa y aislada. La adopción de semejante práctica entrañaría, sin duda, serios peligros; porque engendraría arbitrariedad interpretativa e inestabilidad institucional” (César Quintero: “Método y técnica de la interpretación constitucional”, en *Simposio Internacional sobre Derecho del Estado (t. II), homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita*, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1993, p. 611).

⁶ Como veremos más adelante, el 21 de agosto de 2008, la Corte Suprema de Justicia dictó una sentencia en la que estableció que todos los tratados de derechos humanos vigentes en Panamá forman parte del bloque.

Corte Suprema de Justicia”, “los derechos fundamentales (individuales y sociales) y las garantías procesales previstas en la Constitución, y las que constan en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, ratificadas por Panamá”,⁷ “la costumbre constitucional, siempre que no sea *contra constitutionem*”. Según Hoyos, los elementos enumerados eran los más importantes, y en esa oportunidad no mencionó ningún otro.

Con posterioridad, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 30 de julio de 1990,⁸ luego de referirse al bloque de constitucionalidad de Francia, España, Italia, Costa Rica, y de transcribir la explicación dada por Hoyos sobre el bloque de constitucionalidad en Panamá en la publicación aparecida el 2 de mayo de 1990 en *El Panamá América*, señaló: “En realidad, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia entiende que efectivamente existe un conjunto normativo que integra, junto con la Constitución un bloque de constitucionalidad que sirve a la Corte como parámetro para emitir un juicio sobre la constitucionalidad de una norma jurídica o acto sujeto al control judicial de constitucionalidad”.

Con la anterior sentencia se acoge, por vía jurisprudencial, la doctrina del bloque de constitucionalidad en Panamá. Cabe destacar que la lectura de dicha sentencia no permite inferir, a ciencia cierta, cómo queda integrado el bloque de constitucionalidad. Como se ha dicho, se limitó a transcribir la opinión vertida por el doctor Hoyos en el aludido artículo publicado el 2 de mayo de 1990 y a explicar cómo estaba integrado el bloque de constitucionalidad en Francia, España, Italia y Costa Rica. Sin embargo, sí quedó claro que “la doctrina constitucional sentada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencias constitucionales, al ser declarada como de carácter definitivo y obligatorio por el artículo 203 de la Constitución Política, es un elemento integrante del bloque de constitucionalidad,⁹ siempre que sea compatible con el Estado de Derecho y sin perjuicio de la potestad de la Corte de variar la doctrina cuando exista justificación suficiente para ello”. Concluye la Corte, en el caso que analizaba, que “Como en el presente proceso ha

⁷ Al referirse a este tema, Hoyos expresó que “En virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución, las normas que consagran derechos y garantías fundamentales (la libertad de expresión, de pensamiento, independencia judicial, debido proceso legal, etc.) contenidas en estos convenios internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Panamá, se incorporan, en mi opinión, al conjunto de valores que integran el núcleo sustancial del orden constitucional. Los derechos fundamentales tienen, además, de su valor jurídico-individual una significación para la totalidad del orden jurídico que los convierte en *conductio sine qua non* del Estado de Derecho”.

⁸ Publicada en *la Gaceta Oficial* n.º 21,726 de 18 de febrero de 1991.

⁹ De esto se deducía, aunque no lo dijo la Corte, que no son todos los fallos del Pleno de la Corte los que poseen el mérito de pertenecer al bloque de constitucionalidad y, por tanto, de constituirse, como consecuencia consustancial de esta doctrina, en jurisprudencia obligatoria, sino que solamente participan de esa característica aquellas decisiones que contienen o producen una cuestión de principio, entendido como aquel criterio jurídico, social, económico o político que es susceptible de aplicación posterior para resolver situaciones similares (Jerónimo Mejía Edward: “La jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia como doctrina obligatoria”, en *El Panamá América*, 27 de mayo de 1993, p. 4A).

quedado establecido que el artículo 1768 del Código Judicial se encuentra conforme con la doctrina constitucional sentada por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del Pleno de 10 de febrero de 1972, la Corte debe declarar que dicha norma no es inconstitucional”.

Ahora bien, el bloque de constitucionalidad en Panamá se fue integrando conforme la Corte Suprema de Justicia iba dictando sus sentencias. Así, en la de 3 de agosto de 1990,¹⁰ el Pleno de la Corte Suprema, como autoridad investida para defender la Constitución Política a la luz de lo previsto en esa época por el artículo 203, numeral 1º, de la Ley Fundamental, señaló:

Para emitir juicio sobre la inconstitucionalidad de una norma o acto sujeto al Control de Constitucionalidad, la Corte Suprema debe tomar en cuenta, además de las normas formalmente constitucionales vigentes otros elementos que junto con éstos integran un conjunto normativo de jerarquía constitucional que la doctrina moderna y la Corte en sentencia reciente (cfr. sentencia de 30 de julio de 1990) ha designado como bloque de constitucionalidad.

En el caso que nos ocupa la Constitución de 1946, ya derogada, es un elemento de este conjunto normativo ya que los autos de 28 de julio de 1969 y 26 de febrero de 1971 proferido por el Juez Primero del Circuito de Panamá surtieron sus efectos en el tiempo en que se encontraban vigentes las normas de la Constitución de 1946 que se invocan como violadas en la demanda. Por esta razón, los autos impugnados, al momento de ser dictados y de agotar sus efectos se encontraban sometidos a la Constitución de 1946 que era la norma jerárquicamente superior y, por tanto, es a la luz de las normas Constitucionales vigentes en ese momento que la Corte debe proferir su juicio sobre la Constitución de estos autos.¹¹

La trascendencia de este fallo no solamente estriba en que a través de éste se integra la Constitución de 1946, derogada a la fecha de la sentencia, al bloque de constitucionalidad, como parámetro de constitucionalidad de los actos expedidos durante su vigencia, sino en que, a pesar de que el artículo 2564 del Código Judicial (actual 2573) establecía que las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad “no tienen efecto retroactivo”, la Corte Suprema le concedió efectos retroactivos a su sentencia, por tratarse de un acto jurisdiccional e individual, cuya impugnación era permitida de acuerdo a lo que establecía el artículo 203 de la Constitución (actual artículo 206).

Con posterioridad, mediante sentencia de 14 de febrero de 1991,¹² al conocer una demanda de inconstitucionalidad promovida contra el Decreto de Gabinete n.º 20, del 1º de febrero de 1990, en virtud del cual se facultó a diversas autoridades administrativas para que destituyeran a los servidores públicos que en los treinta meses anteriores participaron o pertenecieron a grupos paramilitares de los llamados Codepadis, Batallones de la Dig-

¹⁰ Consultable en el Registro Judicial de agosto de 1990, pp. 16-37.

¹¹ Ídem, p. 33.

¹² Registro judicial de febrero de 1991, pp. 66-70.

nidad u otros similares, o que se dedicaron a las actividades de persecución, represión, amenaza, hostigamiento, destrucción y robo de las propiedades públicas y privada, o que atentaron contra la seguridad, integridad física y dignidad de sus compañeros de trabajo y demás panameños o extranjeros, la Corte integró al bloque de constitucionalidad la costumbre constitucional y el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, publicado en la Gaceta Oficial n.º 21, 440 de 21 de diciembre de 1989.¹³ En esa sentencia la Corte señaló:

El Consejo de Gabinete fue facultado para ejercer provisionalmente todas las funciones que correspondían al Órgano Legislativo en materia legislativa [...] El Pleno considera que el Estatuto de Retorno Inmediato de la Plenitud del Orden Constitucional constituye un elemento del conjunto normativo que en el constitucionalismo moderno se designa como bloque de constitucionalidad. La afirmación anterior se fundamenta en que el Estatuto cumple una serie de requisitos sin los cuales no podría entenderse como parte del bloque de constitucionalidad. Si faltare siquiera uno de estos requisitos, un documento como el Estatuto no podría integrarse a dicho conjunto normativo. Estos requisitos son los siguientes: 1. El Estatuto fue expedido por los gobernantes legítimos de nuestro país. 2. El mencionado instrumento normativo fue dictado obedeciendo a un verdadero estado de necesidad. 3. Las medidas previstas en el Estatuto sólo suspendieron temporalmente la eficacia de algunas normas de la Constitución. 4. El resultado final de la aplicación del Estatuto fue el restablecimiento de un Estado de Derecho.

En la construcción del bloque de constitucionalidad desempeñó un papel importante la sentencia de 16 de octubre de 1991, mediante la cual se incorporan al bloque de constitucionalidad, “ciertas normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa [...] que se refieren exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea”. La Corte consideró que cuando una ley es expedida “en violación del procedimiento previsto en este Reglamento, la consecuencia es que aquella puede ser declarada inconstitucional, por el vicio de forma que presenta la ley así aprobada”.¹⁴

Finalmente, el bloque de constitucionalidad quedó construido con la incorporación de algunos artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos y de otros

¹³ Para la época en que se dictó el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, la República de Panamá había sido invadida el 20 de diciembre de 1989 por el ejército de los Estados Unidos de América, por causa del entonces general Manuel Antonio Noriega. Con anterioridad, se había celebrado en Panamá, el 7 de mayo de 1989, los comicios electorales para diversos cargos de elección popular, saliendo electo para presidente de la República, por amplia mayoría, Guillermo Endara Galimany, quien representaba a la oposición. La voluntad popular no fue respetada, implantándose un gobierno de facto, luego de lo cual se produjo la invasión, que trajo como consecuencia la extinción del gobierno de facto y la expedición del Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional.

¹⁴ Arturo Hoyos: op. cit., p. 26.

convenios internacionales sobre la materia. Tiene razón Ana Sánchez Urrutia cuando afirma que a pesar de que las convenciones internacionales sobre derechos humanos “es un elemento enunciado desde los primeros Fallos que se refieren al bloque de constitucionalidad es el que ha sido tratado de manera menos uniforme por la Corte”¹⁵

En las sentencias de 28 de septiembre de 1990 y de 8 de noviembre de 1990, la Corte sostuvo que el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos formaba parte del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, en la sentencia de 23 de mayo de 1991, le negó la posibilidad de integrar el bloque de constitucionalidad a los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, tras argumentar que dichos pactos sólo tienen formalmente valor de ley y carecen de jerarquía constitucional.

No obstante, en otras sentencias entra a considerar las posibles infracciones de normas convencionales. Lo cierto es que la Corte en ningún momento abrió la posibilidad de que los derechos humanos, en general, reconocidos en tratados y convenciones internacionales, integraran el bloque de constitucionalidad. Esto sólo tuvo lugar, como veremos más adelante, luego de la reforma constitucional del año 2004 y a partir de la mencionada sentencia de 21 de agosto de 2008.

3. La ubicación de los derechos humanos en el derecho interno luego de las reformas constitucionales de 2004: algunas consecuencias

Hemos señalado con anterioridad que con las reformas constitucionales del año 2004 se le añadió un párrafo al artículo 17 de la Constitución panameña. El texto de dicho párrafo es del siguiente tenor:

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Como antecedente remoto del precepto anterior, se tiene a la IX enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, en la que se estableció:

La enumeración en la Constitución de ciertos derechos no debe ser interpretada como negación o menosprecio de otros que el pueblo conserva.

El segundo párrafo del artículo 17 constitucional, al ser una cláusula abierta, produce importantes efectos normativos, a saber: reconoce la existencia de derechos fundamentales fuera de la Constitución con efectos jurídicos vinculantes; la dignidad humana y los derechos fundamentales sirven de puntos de conexión con tales derechos fundamentales; le otorga rango constitucional a los derechos humanos reconocidos en tratados y

¹⁵ Ana Sánchez Urrutia: *El bloque de la constitucionalidad. Jurisprudencia sistematizada*, Panamá: Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, 1997, p. 29.

convenios internacionales vigentes en Panamá; permite la aplicación de principios de derecho internacional sobre derechos humanos y se amplía el marco de protección de los derechos fundamentales o humanos mediante la conformación de un sistema de derechos fundamentales integrado por los derechos humanos internacionalmente reconocidos y los derechos fundamentales previstos en la Constitución, entre otros.

3.1. Reconocimiento de derechos fundamentales fuera de la Constitución con efectos jurídicos vinculantes

Se trata de una norma que *reconoce expresamente* la existencia de derechos fundamentales que no figuran explícitamente en la Constitución, a los que se les conceden efectos jurídicos vinculantes. Lo anterior implica que los derechos fundamentales no se agotan en el catálogo previsto en la Constitución. Sobre el particular, Sagüés manifiesta que la existencia de este tipo de “cláusula abierta” permite a los operadores de la Constitución, y en particular a los jueces, reconocer a los habitantes, con rango constitucional, derechos que no eran vistos como tales al momento de dictarse la Constitución, pero que posteriormente son admitidos, según la conciencia jurídica dominante, como dignos de reconocimiento constitucional.¹⁶

3.2. La dignidad humana y los derechos fundamentales constituyen el vehículo en virtud del cual se incorporan otros derechos en la Constitución

Del citado artículo 17 de la Constitución se deduce que la dignidad humana y los derechos fundamentales previstos en la Constitución constituyen el vínculo o punto de conexión con aquellos derechos fundamentales que no figuran expresamente en la Constitución, pues para que se pueda considerar derechos fundamentales a aquellos derechos que no aparecen en la Constitución, es necesario que ellos incidan, esto es, que repercutan, que influyan, en la dignidad humana y en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

En este orden de ideas, conviene señalar que el ser humano nace libre, con una serie de atributos inalienables e inherentes a la naturaleza del hombre, que le son comunes al género humano y, por tanto, les corresponde a todos por igual. Entre esos atributos, que están conformes con la naturaleza del hombre y que le otorgan esencia y valor intrínseco al ser humano, se encuentra la dignidad.

Humberto Nogueira Alcalá sostiene que “*la dignidad de la persona* es el rasgo distintivo de los seres humanos respecto de los demás seres vivos, la que constituye a la persona como un fin en sí mismo, impidiendo que sea considerada un instrumento o medio para

¹⁶ Néstor Pedro Sagüés: *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, México: Porrúa, 2004.

otro fin, además de dotarlo de capacidad de autodeterminación y de realización del libre desarrollo de la personalidad”.¹⁷

Kryistian Complak señala que la dignidad del ser humano “significa que un individuo está considerado como un valor más importante y paradigmático para otros valores y como su rasero definitivo”.¹⁸

El preámbulo de la Constitución establece que ésta se decreta “Con el fin supremo de [...] exaltar la dignidad humana”. Como se aprecia, la dignidad humana aparece como un valor supremo que debe ser exaltado. No se trata de una declaración retórica, sin trascendencia normativa. Por el contrario, constituye un parámetro axiológico y jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico y que debe ser tenido en cuenta en las actuaciones de los poderes del Estado y de los particulares. La dignidad humana dota al ordenamiento jurídico de fines y principios legítimos, que orientan las acciones u omisiones que han de efectuarse con el propósito de exaltar, promover y tutelar al ser humano y su dignidad. Por ello, merece ser respetada y protegida de toda violación, menoscabo e injerencia arbitraria, ya sea que provenga de los poderes públicos, o bien de los particulares.

Al ser fuente de derechos fundamentales, la dignidad sirve como parámetro de constitucionalidad de los actos públicos y privados. Nogueira expresa que la “dignidad humana se constituye en una barrera o límite inmanente a toda reforma constitucional, que pretenda desconocerla, suprimirla, degradarla o desnaturalizarla [...] es el *minimum invulnerable* que todo ordenamiento y operador jurídico debe asegurar y garantizar, sin que nunca pueda legitimarse un menosprecio del ser humano como persona digna”.¹⁹ De ahí la importancia que tiene la dignidad como factor determinante a la hora de identificar los derechos fundamentales que se encuentran fuera del texto constitucional.

3.3. Los derechos humanos reconocidos en tratados y convenios internacionales vigentes en Panamá tienen rango constitucional

Con anterioridad vimos que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia solamente le reconocía rango constitucional a algunos artículos de algunos tratados internacionales sobre derechos humanos, pero no a los tratados de derechos humanos en general. A partir de la reforma del año 2004, particularmente tras la incorporación del segundo párrafo del artículo 17 constitucional, los derechos humanos previstos en tratados de derechos humanos tienen rango constitucional e, incluso, pueden ser tenidos como derechos fundamentales. Ello es así, porque, a mi juicio, los derechos fundamentales y los

¹⁷ Humberto Nogueira Alcalá: *Lineamientos de interpretación constitucional y del bloque constitucional de derechos*, Chile: Librotecnia, 2006, p. 224.

¹⁸ Kristian Complak: “La experiencia legislativo-jurisprudencial de la dignidad humana en Polonia”, en *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Madrid: Dykinson, 2008, p. 333.

¹⁹ Humberto Nogueira Alcalá: *op. cit.*, p. 225.

derechos humanos comparten valores éticos, políticos y jurídicos y porque al igual que los derechos fundamentales, los derechos humanos:

- a. Protegen frente al Estado y contra los particulares.
- b. Tienen mecanismos de protección reforzados o especiales.
- c. El Estado está obligado a reconocerlos, promoverlos, satisfacerlos y tutelarlos.
- d. Pretenden garantizar una esfera de libertad necesaria para el desarrollo de la personalidad en sociedad.
- e. Encarnan aspiraciones éticas y políticas de los ciudadanos.
- f. Tienen en común a la dignidad humana como fuente y valor digno de ser reconocido, promovido y tutelado.
- g. Sirven como factor legitimador del poder.
- h. Condicionan la unidad, plenitud y coherencia del Ordenamiento, entre otros.

Desde este punto de vista, el principal efecto jurídico que produce el segundo párrafo del artículo 17 constitucional es el de reconocerle jerarquía constitucional a los derechos humanos previstos en los tratados y convenios internacionales vigentes sobre derechos humanos o en los tratados y convenios que, aunque no sean de derechos humanos, consagren derechos de esa naturaleza. Por ello, esos derechos humanos:

- a. Amplían el catálogo y refuerzan los derechos fundamentales y las garantías fundamentales jurisdiccionales previstas en la Carta Magna, y
- b. Sirven como parámetro de constitucionalidad de los actos susceptibles de ser impugnados a través de los mecanismos de defensa de la Constitución y de los actos que pueden ser impugnados mediante las acciones de tutela de los derechos fundamentales: amparo, hábeas corpus, hábeas data y tutela del derecho a la honra.

El artículo 17 de la Constitución Nacional le pone fin a la discusión sobre el valor jerárquico de los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos en Panamá y reafirma la obligación que tienen los operadores de justicia y demás autoridades del Estado de aplicar directamente las normas sobre derechos humanos, por ser normas autoaplicativas (*self executing*), así como la obligación que tienen los particulares de ajustar su conducta a los preceptos de derechos humanos. Es importante destacar que desde antes de la incorporación del segundo párrafo del artículo 17 a la Constitución Nacional, ya existía la obligación de acatar las normas del derecho internacional, conforme a lo estipulado por el artículo 4º constitucional.

El segundo párrafo del artículo 17 y el artículo 4º de la Constitución constituyen las normas de interacción e integración recíprocas del derecho internacional de derechos humanos (universal o regional) y la Constitución, todo lo cual conforma un sistema de derechos debidamente tutelados, en el plano interno y en el internacional, y un bloque de constitucionalidad de derechos.

Desde luego, las posibles tensiones que genera la interacción de los derechos humanos de origen internacional y los derechos fundamentales previstos en la Constitución, relacionadas con la aplicación e interpretación de tales derechos, se deben resolver mediante la aplicación de principios como el *pro homine*, dándole preferencia a la norma o interpretación que mejor tutele o que mejor beneficio le conceda al derecho humano de que se trate.

La integración e incorporación de los derechos humanos reconocidos en tratados y convenios internacionales de derechos humanos al bloque de constitucionalidad, mediante la aplicación del segundo párrafo del artículo 17 constitucional, tuvo lugar a través de la sentencia de 21 de agosto de 2008 proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al resolver un recurso de amparo de derechos fundamentales, sentencia de la cual tuve el honor de ser el ponente.²⁰ En la mencionada sentencia, la Corte concluyó que mediante la interpretación sistemática de los artículos 4º y 17 constitucionales, 1º, 25 y 29 convencionales:

- a. “[S]e amplía el catálogo de derechos y garantías fundamentales previstos en nuestra Constitución como mínimos”.
- b. Se amplía “el concepto de orden de hacer al concepto de acto establecido en la Convención Americana [...] de modo que no queden desprotegidos y sin posibilidad de acceder a la [...] tutela judicial efectiva aquellas personas cuyos derechos fundamentales puedan verse afectados por una decisión emanada de algún servidor público que no revista las características específicas de orden de hacer o de no hacer”.
- c. “[L]os derechos fundamentales tutelables a través de un amparo pueden estar reconocidos en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá”.
- d. Todo lo anterior establece “las bases sólidas de un sistema de protección de derechos y garantías fundamentales”.

4. Control de constitucionalidad y de convencionalidad

En Panamá existe un control de constitucionalidad concentrado. El artículo 206.1 de la Constitución establece que la guarda de la integridad de la Constitución le compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para lo cual “conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la

²⁰ Cfr. Órgano Judicial de la República de Panamá, Búsqueda de fallos: *Acción amparo de garantías constitucionales presentada por el licenciado Guillermo Quintero Castañeda en representación de Roxana Alejandra Carcamo Ortega, 21 de agosto de 2008* [sitio web], <<http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>>.

inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona”.

Se trata de un control de constitucionalidad que, como se aprecia en el artículo transcrito, no se limita a las leyes, pues quedan sujetos a él los decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que sean impugnados por razones de fondo o de forma. Ni la Constitución ni el Código Judicial en el libro IV (denominado instituciones de garantía), establecen un plazo para que se puedan impugnar los actos sujetos al control de constitucionalidad.

Cabe destacar que el control se sustenta en una acción popular, habida consideración de que la legitimación para cuestionar la constitucionalidad de los actos sometidos al control de constitucionalidad recae en cualquier persona, no requiriéndose, por ende, una determinada legitimación.

El control de constitucionalidad también se realiza a través de un mecanismo incidental que tiene lugar durante la tramitación de un procedimiento, pero en este caso dicho control queda reducido al de las normas legales o reglamentarias que hayan de ser aplicadas por el funcionario que esté encargado de impartir justicia. En estos casos, cuando dicho funcionario estima que la norma jurídica que se va a aplicar para decidir infringe la Constitución, debe elevar una consulta al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que ella decida sobre su constitucionalidad. La consulta también procede cuando una de las partes le advierte al funcionario encargado de impartir justicia que es inconstitucional la disposición aplicable al caso para decidir, y no sólo tiene cabida durante la tramitación de una causa a cargo de tribunales de cualquier jurisdicción, sino también durante la sustanciación de cualquier procedimiento en el que haya un funcionario con capacidad de decidir, aunque técnicamente no ostente la condición de juez o tribunal.

Desde luego, al menos en los casos de consultas que no deriven de la advertencia de inconstitucionalidad que realice una de las partes en el proceso, el funcionario encargado de impartir justicia, antes de elevar la consulta, tiene la obligación de realizar una interpretación que sea conforme con el texto constitucional. En otras palabras, ha de desechar aquellas interpretaciones que no estén de acuerdo con la Constitución y utilizar la que se adecue a ésta. Sólo cuando no encuentre una interpretación compatible con la Carta Magna, puede elevar la correspondiente consulta. Sobre el particular, la Corte Suprema en la Sentencia de 7 de febrero de 2011 señaló que “El Tribunal de Habeas Corpus –y cualquier otro tribunal– está en la obligación de interpretar toda norma legal de **conformidad con la constitución** y de efectuar una interpretación sistemática de las normas legales y constitucionales” (énfasis en el original). Al referirse a la implicancia de la interpretación conforme, la Corte dijo que “los jueces ordinarios, pero también el tribunal constitucional, están en la obligación de interpretar las normas infraconstitucionales de conformidad con la Constitución, es decir, deben realizar una labor interpretativa de los textos legales que sea compatible con los valores, principios y reglas constitucionales, desechando aquella interpretación que contradiga el texto constitucional, con el propósito de salvar la aparente contradicción entre uno y otro, y de no expulsar una norma del ordenamiento jurídico que, interpretada conforme los cánones constitucionales, resulta compatible con el sistema jurídico de que se trate”.

El control de constitucionalidad también abarca el examen de los proyectos de leyes, así como las reformas constitucionales. En el primer caso la legitimidad para objetar un proyecto de ley, por considerarlo inexecutable, le corresponde al presidente de la República, quien cuenta con un plazo de seis días hábiles para enviar el proyecto de ley –que había objetado por considerarlo inexecutable y que la Asamblea Nacional por mayoría de las dos terceras partes insistió en su adopción– con las respectivas objeciones a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su executableidad. Tratándose de una reforma constitucional, el Ejecutivo también es quien tiene legitimación para objetarla. Dicha iniciativa procede después que dicho órgano hubiese recibido para su promulgación la reforma constitucional y antes de que la promulgare.

En cuanto a los efectos de las sentencias constitucionales podríamos decir, brevemente, que de conformidad con el mencionado artículo 206 de la Constitución, las sentencias de la Corte Suprema “son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial”, y el artículo 2573 del Código Judicial agrega que no tienen efectos retroactivos. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte revela que en diversas ocasiones el Pleno le ha otorgado efectos retroactivos a sus decisiones, sobre todo en aquellos casos en los que el contenido del acto es de naturaleza individual.

Junto al control de constitucionalidad de las leyes y demás actos que hemos sucintamente descrito, existe una jurisdicción constitucional subjetiva que tiene el propósito de proteger o tutelar derechos fundamentales a través de acciones de amparo, de hábeas corpus, de hábeas data y de tutela del derecho a la honra. A diferencia del carácter concentrado que tiene la jurisdicción constitucional objetiva, en el caso que ahora nos ocupa, la competencia aparece distribuida entre diversos tribunales ordinarios y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a los cuales la ley les asigna competencia para conocer algunas de las acciones antes mencionadas en razón de la competencia y jurisdicción territorial que tenga el funcionario que haya expedido el acto impugnado mediante amparo, hábeas data o hábeas corpus, según la circunstancias.

Hasta antes que se iniciara la construcción jurisprudencial del bloque de constitucionalidad, básicamente se utilizaban, para realizar el correspondiente juicio de constitucionalidad, las normas formalmente constitucionales, lo que, conviene decirlo, no significa que la Corte no utilizara dispositivos de fuente internacional para sustentar sus decisiones, sobre todo en materias relacionadas con los derechos humanos. Por ejemplo, la Corte acudió en algunas ocasiones a la Declaración Universal de Derechos Humanos para fundamentar algunas sentencias. Sin embargo, fue con la adopción de la doctrina jurisprudencial del bloque de constitucionalidad que se le concedió, inicialmente, a ciertas disposiciones de algunos convenios internacionales sobre derechos humanos, la capacidad de servir como parámetro de constitucionalidad, y no es sino hasta la sentencia de 21 de agosto de 2008, como se ha visto, cuando de una vez y por todas se integraron al bloque de constitucionalidad los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá, y no sólo algunos preceptos de éstos, con lo cual, desde esa fecha, tales tratados, junto a la Constitución, condicionan la unidad, plenitud y coherencia del ordenamiento jurídico.

La existencia del bloque de constitucionalidad podría facilitar en gran medida el control de convencionalidad que, según ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo la Corte IDH), los tribunales nacionales deben efectuar.

En el caso *Almonacid Arrellano y otros vs. Chile*, decidido el 26 de septiembre de 2006, la Corte IDH manifestó en el párrafo 124 que “cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

A pesar de que la Corte IDH hace referencia a la obligación de ejercer “una especie” de control de convencionalidad, en realidad lo que la sentencia de 26 de septiembre de 2006 está indicando es que hay que realizar un control de convencionalidad. Es con esta sentencia con la que la Corte IDH establece la doctrina de control de convencionalidad, lo que no implica que antes de dicho pronunciamiento ella misma²¹ y los tribunales domésticos no realizaran dicho control; estos últimos y en muchas ocasiones, mediante la integración de los convenios sobre derechos humanos al bloque de constitucionalidad, tal y como, incluso, aunque fragmentariamente, efectuó la Corte Suprema de Justicia Panameña hasta el 21 de agosto de 2008. Es de rigor señalar que antes de la mención expresa de la doctrina del control de convencionalidad, efectuada en la sentencia de 26 de septiembre de 2006, caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, dicha doctrina se había planteado en algunos votos razonados o concurrentes.

La lectura de la referida sentencia del caso *Almonacid Arellano vs. Chile* revela que inicialmente la Corte IDH describía el control de convencionalidad como aquel que debía realizar el Poder Judicial con el propósito de que “los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos”, por lo cual el Poder Judicial “debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella”. Y al realizar esa tarea “el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

²¹ El hecho de que la Corte IDH haya confrontado desde sus inicios los actos y hechos acaecidos en los Estados con la Convención Americana de Derechos Humanos, con el propósito de determinar si éstos se ajustaban o desconocían la Convención, evidencia que la Corte IDH siempre ha efectuado un control de convencionalidad, aunque no lo había denominado así hasta el 26 de septiembre de 2006.

Esta primera descripción del contenido del control de convencionalidad fue ampliada en la sentencia de 24 de noviembre de 2006 en el caso *Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. En esa oportunidad, en el párrafo 128 de la sentencia, la Corte IDH eliminó la referencia “como una especie” de control de constitucionalidad, para aseverar que los jueces deben realizar un control de convencionalidad, el cual, añade ahora, debe efectuarse de oficio y ejercerse “en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”, con el objetivo de “velar porque el efecto útil de la convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin”. Conviene precisar que la Corte IDH al establecer la doctrina del control de convencionalidad como una obligación de los jueces, no desconoce que éstos también están obligados a realizar un control de constitucionalidad y aclara que, a pesar del deber que tienen de efectuar el control de convencionalidad de oficio, ello no “implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia”.

Al decidir el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, de 26 de noviembre de 2010, la Corte IDH hizo unas importantes precisiones a la doctrina del control de convencionalidad. En primer lugar, señaló que “cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin”. En segundo lugar, precisó que “Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un ‘control de convencionalidad’ entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”, y reiteró que “En esta tarea, los jueces y órganos judiciales vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

De todo lo expresado se puede concluir que, conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH, todos los órganos del Estado, incluyendo a sus jueces, están sometidos a la Convención Americana y obligados a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. En ese sentido, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los niveles, están en la obligación de ejercer de oficio un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

Ahora, ¿por qué razón un juez y demás funcionarios panameños que imparten justicia o que participan en la administración de justicia deben realizar un control de convencionalidad? La primera respuesta que alguno pudiera ofrecer sería porque la Corte IDH así lo ha determinado. Sin embargo, daremos algunos argumentos desde el derecho interno y desde el derecho internacional, en virtud de los cuales se llega a la conclusión de que los jueces panameños y demás funcionarios que imparten justicia o que participan en

la administración de justicia –como sería el caso del Ministerio Público, por ejemplo–, independientemente de su jerarquía, están en la obligación de realizar un control de convencionalidad, de oficio, y dentro de sus respectivas competencias.

¿Cómo se realiza ese control de convencionalidad?, es una pregunta a la que se intentará dar una respuesta aproximada y amplia a la luz del sistema de control de constitucionalidad previsto en el país, sin abordar detalles que no son necesarios aquí y que la práctica se encargará de ir perfeccionando.

Para responder a la pregunta de por qué todos los jueces y demás funcionarios que imparten justicia o que participan en la administración de justicia –como sería el caso del Ministerio Público– independientemente de su jerarquía, están obligados a efectuar un control de convencionalidad de oficio, dentro de sus respectivas competencias, se ofrecerán algunos argumentos, que no son los únicos que pueden formularse. Dichos funcionarios están obligados a realizar un control de convencionalidad porque: (1) la Constitución es la norma suprema del Estado, a la cual están sometidos todos los poderes públicos y los particulares; (2) los jueces y demás funcionarios del Estado han jurado cumplir y hacer cumplir la Constitución; y (3) el artículo 17 constitucional dispone que los derechos y garantías establecidos en la Constitución se consideran como mínimos y no excluyentes de otros que incidan en la dignidad de la persona y en los derechos fundamentales, lo que implica que el texto constitucional no consagra un catálogo cerrado de derechos y garantías y que fuera de éste existen derechos y garantías que inciden sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona, que son dignos de ser reconocidos y tutelados con la misma prominencia que los previstos en la Constitución; (4) los derechos humanos reconocidos en convenios internacionales tienen la virtud de incidir en la dignidad de la persona y en los derechos fundamentales; (5) la Constitución establece en el artículo 4º que Panamá acata las normas del derecho internacional. Y los tratados sobre derechos humanos participan de esa naturaleza; (6) la Corte Suprema ha interpretado los artículos 4º y 17 de la Constitución en concordancia con los artículos 1º, 2º, 25 y 29 de la Convención Americana, y concluye que existe un bloque de constitucionalidad integrado por todas las convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos aprobados y ratificados por Panamá, a los que les ha asignado valor o rango constitucional; (7) en razón del principio de supremacía constitucional, de la obligación que deriva del primer párrafo del artículo 17 de la Constitución –conforme al cual las autoridades de la República están instituidas, entre otras razones, para cumplir y hacer cumplir la constitución–, y del juramento efectuado por los jueces y demás funcionarios de respetar la Constitución y someterse a ella, tales autoridades del Estado no sólo están sujetos a la Constitución, sino a los tratados de derechos humanos ratificados y aprobados por el Estado, pues éstos forman parte del bloque de constitucionalidad y poseen rango constitucional.

Respecto a los argumentos de derecho internacional, tenemos, sin ánimo de ser exhaustivos, los siguientes: (1) los Estados forman parte de la comunidad internacional, regidos por el derecho internacional; (2) cuando firman una convención se obligan a cumplirla de buena fe (Art. 26 Convención de Viena) y no pueden invocar su derecho in-

terno, aun el constitucional, con el propósito de desconocer el derecho internacional (Art. 27 Convención de Viena); (3) la falta de cumplimiento de una obligación internacional genera responsabilidad internacional, y ésta se puede producir cuando algún funcionario del Estado no cumpla con la obligación convencional, sea por acción, omisión o por cumplimiento imperfecto; (4) el artículo 1.1 de la Convención Americana preceptúa que los Estados firmantes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción; (5) por su parte, el artículo 2º de la Convención Americana señala que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, lo que implica que deben realizar las modificaciones en el derecho interno que sean necesarias y quitar cualquier obstáculo que impida el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención; (6) el artículo 4º de la Constitución dice que Panamá acata las normas del derecho internacional; (7) por ende, los jueces, los funcionarios que imparten justicia y los que participan en la administración de justicia, como ocurre con el Ministerio Público, al momento de aplicar una norma a un caso concreto, deben tener presente la Convención Americana y, por derivación lógica de los argumentos antes mencionados, el derecho convencional sobre derechos humanos aprobado y ratificado por Panamá, lo cual puede implicar la necesidad de efectuar una interpretación sistemática con el propósito de cumplir con las obligaciones internacionales, tal y como efectuó la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 21 de agosto de 2008.

Ahora bien, ¿cómo se debe realizar en Panamá el control de convencionalidad? El hecho de que los tratados sobre derechos humanos integren el bloque de constitucionalidad y que, en consecuencia tengan rango constitucional, hace que, en principio, el control de convencionalidad deba efectuarse a la luz de las disposiciones internas que reglamentan el control de constitucionalidad de las leyes y demás actos. Por ello, porque Panamá ha adoptado un control de constitucionalidad concentrado de las leyes y de otros actos jurídicos (como serían decretos-leyes, decretos de gabinetes, decretos ejecutivos, reglamentos, sentencias de tribunales, etc.), es por lo que mediante los mecanismos jurídicos que regulan el ejercicio de dicho control se debe efectuar, en principio, el control de convencionalidad.

En este orden de ideas, como se ha visto, existe un control concentrado de constitucionalidad a cargo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que puede ser activado por cualquier persona que considere que un acto sujeto a dicho control es contrario a la Constitución, el cual no está sujeto a ningún plazo. Ese tipo de control es el que debe ser utilizado y, en efecto se utiliza, para confrontar los actos jurídicos que sean contrarios al bloque de constitucionalidad, ahora integrado por los convenios sobre derechos humanos vigentes en Panamá. Esta es la manera como se puede y debe realizar el control abstracto de convencionalidad, dirigido a expulsar una norma del sistema jurídico, cuando no existe un proceso o caso concreto en el que se deba aplicar el bloque de constitucionalidad.

La práctica revela que en algunas ocasiones se plantean cargos de inconstitucionalidad sustentados en normas de convenciones sobre derechos humanos junto a normas constitucionales y la Corte efectúa el correspondiente análisis del precepto del convenio de que se trate, sin necesariamente vincularlo a precepto constitucional alguno. En otras ocasiones, refuerza la interpretación de un texto constitucional con el convencional y viceversa. Y se han dado casos en los que, sin que el recurrente haya invocado norma convencional alguna para sustentar la pretensión de inconstitucionalidad, la Corte de oficio ha utilizado algún precepto de derechos humanos para realizar el correspondiente juicio de constitucionalidad. Esto ha sido posible porque el sistema de control de constitucionalidad panameño, conforme lo dispuesto en el artículo 2566 del Código Judicial, permite que en las demandas de inconstitucionalidad la Corte no se limite “a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes”.

Ahora bien, los jueces, los funcionarios que imparten justicia y los que participan en la administración de justicia, como ocurre con el Ministerio Público, tienen la obligación de no aplicar normas que sean contrarias a la Constitución. Por ello, deben buscar una interpretación que sea conforme con ésta, lo que implica que han de desechar aquella o aquellas interpretaciones que sean contrarias al texto constitucional, con el propósito de utilizar la que sea conforme a éste y a los valores constitucionales. En otras palabras, las expresadas autoridades deben discriminar y desechar las interpretaciones que no se adecuen a la Constitución y aplicar aquella que sea conforme con ésta. Siendo que existe un bloque de constitucionalidad integrado por los convenios internacionales de derechos humanos, que tienen jerarquía constitucional, dichas autoridades, al realizar la interpretación conforme a la Constitución, han de tener presentes dichos convenios. Y en este sentido, tratándose de temas relacionados con los derechos fundamentales y los derechos humanos, ha de optarse por la interpretación que en mejor forma desarrolle o tutele los derechos.

Ahora bien, si los mencionados funcionarios no encuentran una interpretación que sea conforme con la Constitución (y con el bloque de constitucionalidad integrado por los tratados de derechos humanos), deben elevar una consulta al Pleno de la Corte Suprema de Justicia con el propósito de que ésta decida, previa admisión y sustanciación de la consulta, si la norma que ha de aplicarse y que el juez considera contraria al bloque de constitucionalidad, es o no inconstitucional. Procedimiento parecido se utiliza cuando una de las partes le advierte al juez o algunos de los citados funcionarios que la disposición que debe aplicar es contraria a la Constitución, pues en este caso el juez y los restantes funcionarios que imparten justicia o que participan en ella, luego de verificar que la disposición efectivamente es aplicable para resolver el asunto de que se trate, que ésta no ha sido aplicada o que no exista un pronunciamiento del Pleno de la Corte sobre ella, deben remitir la advertencia efectuada por una de las partes a la Corte Suprema, para que ésta, luego de admitir y sustanciar la advertencia de inconstitucionalidad, decida sobre la constitucionalidad o no del precepto advertido como inconstitucional.

Como se observa, por la característica del sistema de control de constitucionalidad panameño, este procedimiento se aplica no sólo en los tribunales ordinarios, sino en toda situación en la que exista un funcionario o persona encargada de impartir justicia. En efecto, el artículo 206, numeral 1º de la Carta Magna panameña señala que todo funcionario encargado de impartir justicia que estime o se lo advierta alguna de las partes que la disposición aplicable para resolver el caso es inconstitucional, debe consultar, antes de aplicarla, su constitucionalidad al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Lo anterior podría facilitar el control de convencionalidad, porque el diseño panameño de control de constitucionalidad –que le sirve de soporte– no se limita a las leyes y no se efectúa solamente en el ámbito de las jurisdicciones ordinarias, pues se extiende a cualquier tipo de acto jurídico y a cualquier tipo de instancia (sea judicial, administrativa o de otra índole) en la que haya una persona con capacidad de tomar una decisión en determinado procedimiento.

5. Conclusiones

El segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución ha representado un avance en el reconocimiento, protección y promoción de los derechos fundamentales, al permitir la integración de los derechos humanos reconocidos en tratados y convenios internacionales vigentes en Panamá al bloque de constitucionalidad, con rango constitucional. Así lo revela la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

La interacción entre el derecho internacional de derechos humanos y el derecho constitucional conforma un sistema integrado de derechos y garantías fundamentales, al ampliar el catálogo de derechos y garantías, que debe ser aplicado y promovido por las autoridades y particulares.

Al conformarse un sistema integrado de derechos y garantías fundamentales en virtud de la incorporación al bloque de constitucionalidad de los derechos humanos reconocidos en tratados y convenios internacionales vigentes, se amplía la posibilidad de utilizar tales derechos en acciones constitucionales de defensa de la Constitución (demanda de inconstitucionalidad, advertencia de inconstitucionalidad, objeción de inexecutable) y de otros derechos fundamentales tutelados a través del amparo, hábeas corpus, hábeas data y la acción de tutela del derecho a la honra, surgiendo de esta manera un verdadero bloque de constitucionalidad de derechos susceptible de ser utilizado para determinar la constitucionalidad de los actos en las acciones antes mencionadas.

El diseño del sistema de control de constitucionalidad, en virtud del cual no sólo se pueden impugnar las leyes, unido al hecho de que durante la tramitación de todo procedimiento el funcionario encargado de impartir justicia puede de oficio o a petición de parte elevar una consulta de constitucionalidad al Pleno de la Corte Suprema y a la posibilidad de tutelar derechos mediante las acciones arriba mencionadas, podría facilitar el control de convencionalidad.

La interacción entre el derecho internacional de derechos humanos y el derecho constitucional produce tensiones al momento de aplicar e interpretar los derechos humanos y los derechos fundamentales. El principio *pro homine* constituye una pieza importante en la protección y garantía de los derechos, pues sirve para la aplicación o interpretación de la norma de derecho humano o fundamental que mejor proteja o promueva los derechos humanos, sin interesar el nivel jerárquico de las normas que consagran tales derechos.

Bibliografía

- BREWER-CARIÁS, Allan: *El amparo en América Latina: la universalización del régimen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la necesidad de superar las restricciones nacionales*, texto preparado para el discurso como miembro correspondiente extranjero ante la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, septiembre de 2003.
- COMPLAK, Krystian: “La experiencia legislativo-jurisprudencial de la dignidad humana en Polonia”, en *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Madrid: Dykinson, 2008.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor: “Protección jurídico constitucional de los derechos humanos de fuente internacional en los ordenamientos de Latinoamérica”, en *Derecho constitucional para el siglo XXI, Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (t. I), Navarra: Aranzadi, 2006.
- Gaceta Oficial n.º 21.726 de 18 de febrero de 1991.
- HÄBERLE, Peter: “La dignidad como fundamento de la comunidad estatal”, en *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Madrid: Dykinson, 2008.
- HOYOS, Arturo: “El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá”, en *Justicia, democracia y Estado de derecho*, Panamá: Imprenta del Órgano Judicial de la República de Panamá, Serie Ensayos y Monografías Judiciales, 1996.
- MEJÍA EDWARD, Jerónimo: “La jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia como doctrina obligatoria”, en *La Estrella de Panamá*, 27 de mayo de 1993.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: *Lineamientos de interpretación constitucional y del bloque constitucional de derechos*, Chile: Librotecna, 2006.
- ORTIZ RIVAS, Hernán: *Derechos humanos* (4ª ed.), Bogotá: Ibáñez, 2007.
- QUINTERO, César: “Método y técnica de la interpretación constitucional”, en *Simposio Internacional sobre Derecho del Estado, Tomo II (Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita)*, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1993.
- Registro Judicial de agosto de 1990.
- Registro Judicial de febrero de 1991.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro: “Las relaciones entre los tribunales internacionales y los tribunales nacionales en materia de derechos humanos. Experiencias en Latinoamérica”, en *Revista Ius et Praxis*, año 9, n.º 1, Talca, 2003.

_____ *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, México: Porrúa, 2004.

SÁNCHEZ URRUTIA, Ana: *El bloque de la constitucionalidad. Jurisprudencia sistematizada*, Panamá: Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, 1997.