

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución Panameña*

Salvador Sánchez González

Resumen: Este artículo aborda la forma en que se ha interpretado la relación entre la Constitución Política de la República de Panamá y los convenios internacionales de derechos humanos, en las últimas décadas. La narrativa que aquí se presenta es útil como base a quien quiere contrastar los desarrollos históricos de la relación derecho constitucional-derecho internacional de los derechos humanos en Panamá, con las innovaciones que ofrece la doctrina del control de convencionalidad interno.

Palabras clave: Constitución, derechos humanos, derecho internacional, bloque de constitucionalidad, control de convencionalidad.

Abstract: This article discusses how has been interpreted the relationship between the Constitution of the Republic of Panama and international human rights conventions in recent decades. The narrative presented here is useful as a base for those who want to contrast the historical developments of the law constitutional law - international human rights law, in Panama, with innovations offered by the doctrine of internal control of conventionality.

Keywords: Constitution, human rights, international law, block of constitutionality, control of conventionality.

* El autor se apoya extensivamente en su trabajo previo, Sánchez G., Salvador. El Control de Convencionalidad en Panamá. En Joaquín A. Mejía Rivera, José de Jesús Becerra Ramírez y Rogelio Flores (Coordinadores). El Control de Convencionalidad en México, Centroamérica y Panamá. 2015, p. 158-184.

Antecedentes: La Constitución Política de 1972.

La Constitución Política de 1972 llegó a disponer el rechazo de la aplicación del derecho internacional en algunas circunstancias. El artículo 4 decía literalmente que Panamá “*acatará las normas universalmente reconocidas del derecho internacional que no lesionen el interés nacional.*”

Esa posición se veía explicada en la pretensión de negar validez a la cláusula de perpetuidad del Tratado del Canal Interoceánico de 1903, suscrito con los Estados Unidos de América. La posición fue luego atenuada, en las reformas constitucionales de 1983, luego de la firma de los nuevos tratados del Canal de Panamá, en 1977. El nuevo artículo 4 señaló entonces (y continúa señalando hoy) que Panamá “*...acata las normas del Derecho Internacional.*”¹

En la estructura de fuentes, sin embargo, el principio medular es la incorporación del derecho internacional convencional, al derecho interno, a través de leyes aprobatorias.² Esto significa que los convenios internacionales, en general, tienen jerarquía legal en la República de Panamá. La aplicación simultánea de normas legales que aprueban tratados y leyes comunes, ha dado pie a alguna jurisprudencia que establece la aplicación preferente de los convenios internacionales.³ También hay alguna jurisprudencia que considera inconstitucional la violación de un tratado, independientemente de su tipo.⁴

Sin embargo, los convenios internacionales en materia de derechos humanos han sido objeto de una jurisprudencia específica.

1. Una disposición que ya existía en el artículo 4 de la Constitución previa, de 1946.

2. Tal y como lo dispone actualmente el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política.

3. Sentencia de la Sala Tercera de la Corte, de 7 de diciembre de 1990 en la que dijo “En un conflicto entre dos leyes, prevalece la ley que contiene un convenio internacional, ya que Panamá está obligada a acatar las normas del derecho internacional, tal como lo establece el artículo 4º de nuestra Constitución.” En Panamá las leyes se clasifican en ordinarias y orgánicas. Me refiero en este trabajo a leyes “comunes” para referirme a las leyes que no adoptan convenios internacionales, y distinguirlas de las que sí lo hacen.

4. Demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Julio Berrios Herrera contra la ley no. 78 de 11 de diciembre de 2009, “Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativo al Parlamento Centroamericano”. Ponente: Harry A. Díaz. Panamá, dos (2) de febrero de dos mil doce (2012). Dice la Corte: “En el caso particular, la infracción del texto constitucional citado, se produce desde el momento en que la Asamblea Nacional, emite una ley que... conlleva el incumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por nuestro país, al celebrar tratados internacionales.” Sin detenerme en los numerosos aspectos reseñables de este pronunciamiento, rescato el dato de que para llegar a esa conclusión se apoya en el primer párrafo del artículo 17 de la Constitución.

El derecho internacional de los derechos humanos y el bloque de constitucionalidad clásico.

Una de las más importantes doctrinas asumidas por la Corte Suprema de Justicia de Panamá desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado fue la del bloque de la constitucionalidad, uno de cuyos elementos es el derecho internacional de los derechos humanos.⁵

La doctrina del bloque de la constitucionalidad cambió el concepto de constitución utilizado por la Corte Suprema de Justicia, pues reconoce como parte de la Constitución Política piezas adicionales al texto producido por el constituyente. Entre esas piezas se incluyen los convenios internacionales en materia de derechos humanos, suscritos y ratificados por la República, según lo fuera decidiendo la Corte Suprema de Justicia.⁶ Quienes impulsaron la introducción de este elemento en particular de la doctrina del bloque, la apoyaron en el artículo 4 de la Constitución ya citado, que señala que Panamá acata las normas de derecho internacional.

Pese a sus numerosas y graves inconsistencias, la doctrina del bloque se utilizó por varias décadas. Luego de algún retroceso inicial⁷, el bloque se aplicó sin explicar satisfactoriamente por qué se integraban a la constitución sólo convenios de derechos humanos y no todo el derecho internacional convencional (aunque el artículo 4 de la Constitución no distinguía unos de los otros). La jurisprudencia nacional tampoco pudo explicar satisfactoriamente por qué solo unos pasajes de algunos convenios de derechos humanos, y no todos, podían integrar el bloque de la constitucionalidad. En la práctica, la opción de la Corte Suprema de Justicia tutelaba *ab libitum* los derechos humanos, y en concreto, excluía de esa tutela los derechos económicos, sociales y culturales.⁸

5. Al respecto, puede leerse: HOYOS, Arturo. Interpretación Constitucional. Editorial Temis, Santa Fé de Bogotá, 1993. En un sentido crítico: SÁNCHEZ, Salvador. Crítica a la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad. Ediliber, Colección de Derecho Constitucional, No. 5, febrero de 2009. (2da edición, 2010).

6. Así, el artículo 8 de la CADH fue reconocido tempranamente como parte del bloque de constitucionalidad panameño. Sentencia de 28 de septiembre de 1990 y de 8 de noviembre de 1990.

7. En sentencia del 23 de mayo de 1991 se declaró nuevamente a los convenios internacionales de derechos humanos como de jerarquía legal, al negarse la Corte Suprema de Justicia a integrar al bloque de constitucionalidad a los convenios 87 y 98 de la OIT.

8. Simultáneamente, instrumentos de derechos humanos del sistema universal fueron integrados al bloque de la constitucionalidad. La Convención de los Derechos del Niño fue incluida en el bloque de la constitucionalidad, en sentencia de 20 de marzo de 1996.

También es cierto que la Corte Suprema de Justicia llegó a declarar la inconstitucionalidad por violación de la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁹ Es decir, que reconoció que su articulado podía integrarse a la Constitución Política, aunque no se trataba de un instrumento internacional convencional (lo que parecía contradecir uno de los presupuestos enunciados de la doctrina del bloque de constitucionalidad panameño). La Corte también ha decidido desconstitucionalizar artículos de la Declaración Universal integrados previamente en el bloque de constitucionalidad. Así, le ha reconocido jerarquía legal, posteriormente a reconocerlo parte del bloque de constitucionalidad, al artículo 7 de la Declaración Universal.¹⁰ También, en otro giro, ha pretendido la primacía del derecho internacional, sin distinción.¹¹

Por lo tanto, al reflexionar sobre la posición de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos en la estructura de fuentes del derecho panameño, debemos reconstruir el objeto de nuestro interés, sin confundirlo con el problema de la ubicación del derecho internacional en general. En todo caso, la constitucionalización de las normas del derecho internacional de los derechos humanos tienen desde 2004 mejores fundamentos en el derecho positivo constitucional. Por otro lado, si todo el derecho internacional queda constitucionalizado, eso incluye a los instrumentos que consagran derechos humanos.

Si quisiera describirse la situación clásica del bloque de constitucionalidad panameño en lo que respecta al derecho internacional de los derechos humanos (dejando de lado conscientemente sus inconsistencias), podríamos decir que se trata de la integración de la Constitución Política a las normas (disposiciones de convenios internacionales de derechos humanos), adoptadas formalmente (es

9. Demanda de inconstitucionalidad formulada por Mariblanca Staff contra una frase contenida en el numeral 2 y el ordinal 1 del numeral 10 del artículo 212 del Código de la Familia. Magistrado Ponente: Carlos E. Muñoz Pope. Panamá, doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995). En esta ocasión la Corte Suprema decidió que los artículos 7 y 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos quedaban integrados en el bloque de constitucionalidad.

10. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 1939 del Código Judicial, presentada por el ldo. Carlos Ayala Montero. Ponente: Oyden Ortega Durán. Panamá, diez (10) de septiembre dos mil ocho (2008). La Corte Suprema de Justicia consideró no viable la demanda de haber sido violado el artículo 7 de la Declaración Universal por ser ésta una disposición que reproducía el artículo 19 de la Constitución Política, de forma que decidía no integrarlo en el bloque de constitucionalidad y reconocerle jerarquía legal. Al hacerlo, y dado que el control de legalidad corresponde a otro tribunal, se dio curso a la desestimación de la causa.

11. Acción de inconstitucionalidad presentada por el Dr. Miguel Antonio Bernal, contra el último párrafo del artículo 257 del Código Electoral, tal como fue aprobado mediante la ley 60 de 29 de diciembre de 2006. Ponente: Oydén Ortega Durán. Panamá, veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014).

decir, mediante aprobación legislativa), y cuando la Corte Suprema de Justicia lo decide (casuísticamente, y de forma fragmentaria incluso), en ejercicio del control de constitucionalidad objetivo. Esta versión del bloque, se apoyaba especialmente en una interpretación del artículo 4 de la Constitución, ya citado, diferente de la que había sido propia del constitucionalismo panameño, al menos desde 1946.

La introducción de la disposición de derechos no enumerados, y el “nuevo” bloque de constitucionalidad.

Tras la reforma constitucional de 2004 se presentó una oportunidad especialmente propicia de modificar la lógica inicial de la doctrina del bloque. Al introducirse el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política que establece que 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”*, la Corte Suprema de Justicia entendió que se expandía la garantía constitucional a los derechos humanos reconocidos en los convenios internacionales. A lo largo de varios pronunciamientos, ha caracterizado el segundo párrafo del artículo 17 citado, como cláusula de “derechos innominados”.¹²

La doctrina local le ha dedicado alguna atención al cambio en el artículo 17 de la Constitución.¹³ Destaco que algunos autores hayan descrito el cambio en

12. Acción de inconstitucionalidad presentada por la licenciada Lalila Castillo Arjona, en nombre y representación de Victor Juliao Toral contra el primer párrafo del artículo 113, acápite f del decreto ejecutivo no. 640 de 27 de diciembre de 2006, publicado en la gaceta oficial 25,701 de lunes 29 de diciembre de 2006. Ponente: Gabriel E. Fernández M., Panamá, veintisiete (27) de diciembre de dos mil doce (2012). Advertencia de Inconstitucionalidad presentada por el Licdo. Dionys Ulloa Gutiérrez, en representación de Arquímedes Batista Ortega, dentro del proceso penal que se le sigue al advirtiente por el delito contra el patrimonio, en perjuicio de Guillermo Espino Montenegro. Ponente: José E. Ayú Prado Canals. Panamá, catorce (14) de abril de dos mil catorce (2014). También: Advertencia de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Teófanés López Ávila, en nombre y representación del Dr. Calixto Malcom, contra el artículo 192 del Código Penal, dentro del proceso penal por delito contra el honor promovido por Calixto Malcom, contra Juan David Morgan González. Ponente: José E. Ayú Prado Canals Panamá, once (11) de abril de dos mil catorce (2014).

13. Ver al respecto: MEJÍA EDWARDS, Jerónimo. Estatus de los Derechos Humanos en el Derecho Interno Panameño luego de las Reformas Constitucionales de 2004. En CUAREZMA TERÁN, Sergio y Pichardo, Rafael Luciano (directores). Nuevas Tendencias: Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, INEJ, Managua, 2011, p. 663-692. Más recientemente: DÍAZ DE NICOLÁS, Iris. Actualidad normativa y jurisprudencial del artículo 17 de la Constitución. En: SÁNCHEZ, Salvador (editor). César A. Quintero Correa (1916-2003) Libro Homenaje. CIDEM/IIDC-Panamá, Panamá, 2013, p. 175-185. También en SÁNCHEZ GONZÁLEZ,

el segundo párrafo como la introducción de una cláusula abierta (o de derechos no enumerados). En ese sentido, Iris Díaz de Nicolás señala que el contenido del segundo párrafo del artículo 17 sería una:

“...cláusula abierta o de derechos no enumerados, que crea un bloque constitucional de derechos que incluye:

1. Los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución;
2. Las garantías que consagra el texto constitucional para la protección de los derechos fundamentales y la dignidad de la persona;
3. Las regulaciones que se encuentran fuera del texto constitucional que desarrollen derechos fundamentales o incidan sobre ellos, tutelándolos de forma más amplia que el texto constitucional;
4. Los derechos humanos que no figuran en el texto constitucional pero que aparecen regulados en tratados internacionales reconocidos por Panamá y que inciden sobre la dignidad de la persona; y
5. Las garantías que consagran los tratados internacionales de derechos humanos para la protección de los derechos fundamentales, estén reconocidas o no en la Constitución.”¹⁴

La técnica de la cláusula de derechos innominados ha sido una de varias que han potenciado los derechos humanos en el derecho constitucional comparado. Junto a ella, el reconocimiento de valor normativo fuerte a disposiciones tradicionalmente descritas como programáticas (incluyendo la supresión de la necesidad de desarrollo legal para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales), o la constitucionalización expresa de convenios internacionales de derechos humanos. Estas técnicas operan en una dirección semejante, pero no idéntica.¹⁵

Una disposición constitucional que reconoce que el catálogo de derechos de la Constitución escrita no es exhaustivo, no establece por sí sola otros derechos ni su alcance. Se requiere una consagración externa a la Constitución, a la que se

Salvador. Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En CARBONELL, Miguel, FIX-FIERRO, Héctor y otros, ESTADO CONSTITUCIONAL, DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y VIDA UNIVERSITARIA. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo DERECHOS HUMANOS, Tomo V, Volumen 2, UNAM, México, 2015, p. 423-451, en especial p. 434 y ss.

14. DÍAZ DE NICOLÁS, Iris. *Ibidem*, p. 183.

15. BREWER CARÍAS, Allan R. Nuevas Reflexiones sobre el papel de los tribunales constitucionales en la consolidación del Estado Democrático de Derecho. En Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo I, 2007. KAS, p. 63-120.

remite sin pre-concebir su ubicación jerárquica en la estructura de las fuentes.¹⁶

Es decir, reconocer que los derechos fundamentales no son los únicos derechos es una vieja técnica del derecho constitucional, cuyo sentido histórico era evitar que la introducción de un catálogo de derechos en la constitución sirviera de argumento para negar la existencia de derechos no constitucionalizados. En el número 84 de los *Federalist Papers*, atribuido a Hamilton, se dice que:

“las declaraciones de derechos, en el sentido y con la amplitud que se pretenden, no sólo son innecesarias en la Constitución proyectada, sino que resultarían hasta peligrosas. Contendrían varias excepciones a poderes no concedidos y por ello mismo proporcionarían un pretexto plausible para reclamar más facultades de las que otorgan. ¿Con qué objeto declarar que no se harán cosas que no se está autorizado a efectuar?”

Cuando finalmente se introdujo el *Bill of Rights* a la constitución de los Estados Unidos, se acompañó de una disposición sobre derechos no enumerados.¹⁷ Cláusulas similares aparecieron luego en el derecho internacional de los derechos humanos, para evitar que se utilizaran los convenios de derechos humanos como justificación del incumplimiento de disposiciones nacionales que brindaban mayor protección a los derechos humanos.¹⁸

En un contexto de activismo como el que caracteriza el funcionamiento judicial contemporáneo -tanto en las esferas nacionales como internacionales- cláusulas de derechos no numerados sirven de sustento para el reconocimiento de derechos no consagrados en los textos constitucionales o convencionales, respectivamente.

Las disposiciones de derechos no numerados, así consideradas, no sólo no identifican con precisión los “nuevos” derechos, sino que dejan sin fijar las vías procesales para su tutela. Este es un efecto de su dependencia de otros instru-

16. Ver: Sentencia de inconstitucionalidad de veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014), ya citada. La misma referencia doctrinal que usa la Corte Suprema de Justicia en esta sentencia, para sostener la caracterización de las fuentes externas al catálogo de derechos fundamentales distingue claramente entre cláusula de derechos innominados y constitucionalización de los convenios internacionales de los derechos humanos. Ver: BREWER CARÍAS, *Ibidem*.

17. La novena enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América, ratificada en 1791, señala: “Enmienda IX. No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo.”

18. El artículo 29 de la CADH, por ejemplo, establece como normas de interpretación que ninguna disposición de la Convención podía ser interpretada en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”.

mentos jurídicos, y dada la utilidad que tiene conocer la fuente formal en que se reconoce un derecho para identificar la institución de garantía que le tutela. Este aspecto tiene especial significado en la introducción de la disposición de derechos no numerados en la constitución panameña, donde está implantado un sistema de protección judicial de los derechos humanos que frecuentemente distingue entre derechos reconocidos en la constitución o en la ley, para definir la institución de garantía disponible para su tutela.¹⁹

En esta línea de reflexión es útil considera que en 1991 se introdujo en Panamá el recurso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos. Se trató de una de las primeras vías por la que quedó establecido expresamente en nuestro país un mecanismo procesal de garantía de los convenios internacionales de derechos humanos. La inoperancia de este mecanismo procesal, sin embargo, fue patente desde de su inicio y por décadas. Sólo en los últimos años la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha generado pronunciamientos de significado para la garantía de los derechos humanos: En importantes fallos se interpretan conjuntamente el segundo párrafo del artículo 17 y del artículo 4 de la Constitución y las disposiciones de la CADH que establecen las obligaciones generales de respetar los derechos y de adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 1.1 y 2 de la CADH). Con todo, se trata de un mecanismo de control de la legalidad. Es decir: la premisa de su funcionamiento es que los convenios internacionales de protección de los derechos humanos son leyes de la República. En lo que se refiere a los procesos constitucionales, la espasmódica vigencia de la ley que adoptó la Sala Quinta²⁰ supuso la existencia ocasional de normas legales que admitían la utilización del amparo de garantías constitucionales para la tutela de derechos consagrados en los convenios internacionales de derechos humanos. Sin embargo, ese fugaz antecedente ha dado paso a un desarrollo jurisprudencial coincidente. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el alcance del artículo 17 permite que se utilice el amparo para la defensa de derechos reconocidos en la ley, incluso cuando una ley adopta convenios internacionales.

19. Aunque resulta llamativo el caso del hábeas corpus, institución de garantía constitucional que expresamente sirve a la tutela de la libertad personal -y otros derechos relacionados- con fundamento en disposiciones constitucionales, pero también legales, que regulan la privación de la libertad por agentes estatales.

20. Ver al respecto: Jorge Giannareas, Rigoberto González Montenegro y Salvador Sánchez. La Sala de la Discordia. Estudios sobre Justicia Constitucional. Editorial Portobelo, Panamá, 2012.

En sentencia de amparo del 21 de agosto de 2008²¹ se elabora una lectura conjunta de los artículos 4, 17 y 54 de la Constitución Política (que consagra el amparo panameño) y los artículos 1 (obligaciones generales de respetar los derechos y garantizar su ejercicio sin discriminación), 25 (que consagra el derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo para la garantía de los derechos humanos) y 29 (sobre normas de interpretación) con el objeto de extender la viabilidad del amparo contra todo “acto” de autoridad pública. Es una sentencia fundamental en la evolución de esta institución de garantía, pues lo libera de algunas de las restricciones que le impedían servir eficazmente a la tutela de los derechos.

También se argumenta que este fallo inicia una nueva época en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos como parte de la doctrina del bloque de constitucionalidad. Ese rol es mucho menos claro. Como puede observarse, los textos relacionados en esta sentencia sólo se referían a la utilización del amparo como acción dispuesta en el ordenamiento panameño para la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales, y no a la integración del derecho internacional de los derechos humanos a la Constitución.

Llamativamente, la doctrina clásica del bloque de constitucionalidad se cumple en este caso a la perfección. Lo que hace la sentencia de amparo citada es exactamente lo mismo que propone la doctrina del bloque de constitucionalidad clásica: se traza un vínculo integrador entre el artículo 4 y 54 de la Constitución Política y los artículos 1, 25 y 29 de la CADH.

Al integrar la Corte Suprema de Justicia el artículo 25 de la CADH a la Constitución, correspondía interpretar sus alcances. Ese artículo dice expresamente:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, **que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención**, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

21. Amparo de Garantías Constitucionales presentado por el Licenciado Guillermo Castañeda en representación de Roxana Alejandra Cárcamo contra la orden de hacer contenida en el Auto número 3333 de 21 de febrero de 2005, dictada por el Juzgado Ejecutor del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU).

- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (énfasis mío)

De ahí que la Corte concluyó que el artículo 25 de la CADH se refiere al amparo de garantías constitucionales, entre otras vías procesales, y autorizó su utilización para atacar “actos” estatales por violar la Constitución, la CADH y las leyes. Eso no significa que los convenios internacionales de derechos humanos quedan integrados a la Constitución panameña. Lo que significa, haciendo aplicación de la doctrina clásica del bloque de constitucionalidad, es que el amparo en Panamá puede utilizarse para reclamar derechos consagrados tanto en la Constitución como en la CADH y en las leyes. Dado que las leyes son las que en Panamá adoptan los convenios internacionales de derechos humanos, esa aplicación *tradicional* del bloque tiene un efecto *no tradicional*. Pero se trata exclusivamente de la expansión del uso del amparo, no de la integración de las normas convencionales de derechos humanos a la Constitución. Como ya lo había hecho el legislador panameño al aprobar la ley de la Sala Quinta, podía autorizarse al amparo la tutela de derechos consagrados en las leyes mediante las que fueron adoptados convenios internacionales de derechos humanos, sin integrar esos convenios o esos derechos a la Constitución.

Pese a todo esto, a la sentencia de amparo de 2008 se le atribuye un nuevo giro en la doctrina del bloque de la constitucionalidad, consistente en la sustitución del mecanismo previo de adopción caso a caso de los convenios y pasajes de convenios internacionales de derechos humanos que se sumaban al bloque de constitucionalidad mediante fallos de la Corte Suprema de Justicia, por la aplicación del segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución como argumento para integrar la totalidad de las convenciones internacionales de derechos humanos adoptadas por Panamá a la Constitución Política. Aunque no parece que quedó consagrado esto en la sentencia de amparo que comentamos, puede verse discutido en algunas sentencias expedidas con posterioridad, y especialmente en sentencias frente acciones directas de inconstitucionalidad.

La Corte Suprema de Justicia señala, por ejemplo, que la incorporación a la Constitución de los convenios aprobados por Panamá operó de forma automática con la reforma constitucional de 2004:

“La constitucionalización de los derechos humanos se hizo efectiva, al incorporarse el segundo párrafo al artículo 17 de la Constitución Política, el cual señala que los derechos y garantías que consagra la Cons-

titución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que guarden relación con derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Esta adición al artículo 17 citado, debe entenderse como una alusión directa a la tutela de los derechos humanos. Se consolidó de esta manera, lo que se conoce como la constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos, cuya génesis en Panamá se encuentra en la doctrina del bloque de constitucionalidad.”²²

Es decir, esta última sentencia da un sentido muy diferente al asunto bajo examen. Como la historia parlamentaria señala, el legislador en función constituyente optó en 2004 por rechazar la constitucionalización directa de los convenios internacionales de derechos humanos y estableció en su lugar la cláusula de derechos innominados, a la que ya me he referido. No es la sentencia de amparo de 2008, sino en sentencias de constitucionalidad como la citada, donde se concluye que la reforma constitucional de 2004 integró el derecho internacional de los derechos humanos a la Constitución panameña (e incluso más).

El control de convencionalidad²³

La frase “control de convencionalidad” se utiliza, en sentido propio, para referirse a la tarea que realizan los tribunales internacionales de garantía de los derechos humanos, en nuestro entorno, la Corte Interamericana de Derechos Hu-

22. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia ante Acción de inconstitucionalidad, de veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014), ya citada. La sentencia cita decenas de convenios internacionales que la Corte considera integrados a la Constitución, en virtud de la reforma constitucional de 2004 que introdujo el segundo párrafo al artículo 17.

23. Ver al respecto del control de convencionalidad en Panamá: Sánchez G., Salvador. El Control de Convencionalidad en Panamá. En Joaquín A. Mejía Rivera, José de Jesús Becerra Ramírez y Rogelio Flores (Coordinadores). El Control de Convencionalidad en México, Centroamérica y Panamá. 2015, p. 158-184; Mejía Edwards, Jerónimo. Control de Constitucionalidad y Control de Convencionalidad en Panamá. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XIX, Bogotá, 2013, p. 467-488; Barrios, Boris. El control difuso de convencionalidad y su eficacia en el ejercicio de la jurisdicción penal. Ponencia presentada y sustentada en el “I Congreso Argentino de Derecho Procesal Constitucional”, celebrado en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), 26 de Junio de 2013; Daud, Mahmad. El Control de Convencionalidad en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y su Aplicación en Panamá. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), Nicaragua. http://www.inej.edu.ni/wp-content/uploads/2014/06/LIBRO_DAUD_2_Actualizado_Junio_2014_.pdf; y Zamorano, Abel A. El Control de Convencionalidad: Una Tarea pendiente en el Derecho Panameño, en el Libro Memoria del Tercer Congreso Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Bogotá, 2012, págs. 39-71.

manos (CoIDH). En su versión “interna”, la frase se refiere a la tarea realizada por las autoridades nacionales, y en especial las autoridades judiciales, consistente en garantizar la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos (en particular, su *corpus iuris* interamericano) por encima incluso de otras piezas de derecho interno. Aunque no deja de ser una potenciación del deber de garantía del cumplimiento de los convenios internacionales, que es consustancial al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la introducción del concepto “control de convencionalidad” se hace frecuente en la jurisprudencia de la CoIDH, desde 2006.

Así, en el Caso Almonacid Arellano y otros v. Chile la CoIDH expresó que el Poder Judicial debe ejercer “una especie de control de convencionalidad” entre las normas internas y la CADH, teniendo en cuenta tanto el tratado mismo como la interpretación que del mismo ha hecho la CoIDH.²⁴ Al margen de los aspectos de la doctrina del control de convencionalidad que son actualmente objeto de crítica hemisférica²⁵, esa línea jurisprudencial se ha ido multiplicando y complejizando, e incluye incluso sentencias condenatorias a Panamá (así en el caso Heliodoro Portugal²⁶ y en el caso Vélez Loor). En el caso Vélez Loor, la CoIDH indicó:

287. Asimismo, cabe resaltar que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, quienes ejercen funciones jurisdiccionales también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea merma-
do o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones,
objeto y fin. En otras palabras, los órganos de cualquiera de los poderes
cuyas autoridades ejerzan funciones jurisdiccionales deben ejercer no
sólo un control de constitucionalidad, sino también —de convenciona-
lidad- ex officio entre las normas internas y la Convención Americana,
evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las
regulaciones procesales correspondientes.²⁷

24. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

25. Ver especialmente CASTILLA, Karlos. Control de convencionalidad interamericano: una mera aplicación del derecho internacional. Derecho del Estado n.º 33, Universidad Externado de Colombia, julio-diciembre de 2014, pp. 149-172.

26. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

27. Caso Vélez Loor vs. Panamá. Sentencia de 23 de noviembre de 2010.

Este tipo de pronunciamientos, permitió a un relevante sector de la doctrina distinguir tanto entre el control de convencionalidad que realiza la CoIDH y el que realizarían las autoridades nacionales (usualmente denominado “interno”), como entre el control de convencionalidad “destructivo” y el “constructivo”, es decir, entre aquél que hace inaplicable una norma de derecho interno (por colisionar con la CADH) o exige una interpretación de las normas vigentes conforme a la CADH.²⁸

En cuanto a las formas de realizar el control de convencionalidad por las autoridades panameñas, es relevante mencionar la tesis de que el control de convencionalidad interno debe realizarse a partir de los mecanismos de control de constitucionalidad.²⁹ Esta afirmación sigue la formulación expuesta por Ferrer Mac-Gregor en su voto separado en *Cabrera García*, con la mirada puesta en México.³⁰ Por vía de los mecanismos de control de constitucionalidad (acción directa, consulta de inconstitucionalidad, objeción de inexecutable) puede en Panamá extenderse a otros actos generales e individuales. Incluso, en el caso de la consulta, la vía procesal es una herramienta al alcance de sujetos no judiciales, y en el caso de la objeción, aunque reservada al presidente de la República, dirigible contra reformas constitucionales.

Lamentablemente, la confusión del control de la integridad de la Constitución y de la garantía de los derechos fundamentales que atraviesa la doctrina interamericana del control de convencionalidad, se presenta aquí con claridad: El control de convencionalidad interno es menos pertinente en los mecanismos mencionados en el párrafo anterior, porque son las instituciones de garantía constitucional (especialmente el amparo) y algunas acciones en la jurisdicción contencioso administrativa, las vías autónomas que realizan, con todas sus limitaciones, la tarea específica de tutelar los derechos fundamentales y los derechos subjetivos, en Panamá. Esto, por no decir que en todas las jurisdicciones de garantizan derechos humanos.

Al respecto, las sentencias de jueces panameños donde se ha citado el control de convencionalidad interno son escasas, y en ellas el argumento del control de convencionalidad no ha sido usualmente el determinante para la revoca-

28. Ver, por ejemplo: SAGUÉS, Néstor P. *Derecho Internacional y Derecho Constitucional. Dificultades Operativas del Control de Convencionalidad en el Sistema Interamericano*, en la publicación intitulada *El Estado de Derecho Hoy en América Latina* (libro homenaje a Horst Schonbohm), compiladora Helen Ahrens, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Uruguay, 2012, pág.26.

29. Mejía Edwards, Jerónimo. *Control de Constitucionalidad y Control de Convencionalidad en Panamá*. Art. Cit., supra, no. 23.

30. Voto razonado en el caso *Cabrera García y Montiel Flores v. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

toria de un acto violatorio de derechos fundamentales, o para la declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad de alguna norma.³¹

Para usar sólo un ejemplo, en una reciente sentencia³² un juez consideró que el repetido reemplazo del apoderado judicial del demandado tenía la intención de dilatar el proceso, y por esa razón violaba el numeral 1 del artículo 8 de la CADH, en lo referente al derecho del demandante a ser oído dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal, para la determinación de sus derechos y obligaciones laborales. Al respecto utilizó como referente el caso Ibsen Cárdenas³³, en el que se interpretó en sentido semejante las numerosas excusas de los jueces de una causa, que postergaron por largo tiempo su resolución. Al negarse a admitir la quinta renuncia del apoderado del demandado, el juez laboral panameño señaló que interpretaba las normas del Código de Trabajo, en lo tocante a las renunciaciones de Poder judicial, y del Código Civil en lo referente a las renunciaciones al mandato judicial, en armonía con la CADH y la jurisprudencia de la CoIDH. Utilizó, según él mismo lo explica, el control de convencionalidad “constructivo”, que no hace desaparecer el derecho panameño contrario a la CADH, sino que interpreta la legislación nacional conforme a lo que ordena la CADH.³⁴

Reflexiones Finales

En este artículo se ha puesto en evidencia cómo, desde 1990, la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y la Constitución de 1972 ha sido interpretada bajo el esquema de integrar un bloque en cuanto a las normas (disposiciones de convenios de derechos humanos), adoptados formalmente por Panamá (es decir, mediante aprobación legislativa), y cuando la Corte Suprema de Justicia lo considerara apropiado. Esta primera versión del bloque, apoyada en el artículo 4 de la Constitución, pese a la pobreza de su formulación, y pese a la inconsistencia de su aplicación, correspondería a la primera versión del bloque de constitucionalidad.

31. Ver una relación de casos en SÁNCHEZ G., Salvador. *El Control de Convencionalidad en Panamá*. Art. cit.

32. Sentencia del caso Eufemio Arcia Morales vs Ricardo Castillo Valdés y/o Ricardo Castillo, S.A. Juzgado Primero de Trabajo de la Tercera Sección, en David, provincia de Chiriquí, fechado el 11 de diciembre de 2015 (Juez Carlos Alberto Membreño).

33. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs Bolivia. Sentencia de 1 de septiembre de 2010.

34. Sin embargo, en la versión más clásica del bloque de constitucionalidad, el artículo 8.1 de la CADH ya estaba integrado a la Constitución.

Una segunda formulación, que inicia su andadura en 2008, se apoyaría en la lectura del segundo párrafo del artículo 17 (introducido en la reforma constitucional de 2004), y entendería integrados a la Constitución Política de 1972 todos los convenios internacionales de derechos humanos, en su totalidad, y sin intervención de la Corte Suprema de Justicia. Esta segunda formulación del bloque de constitucionalidad también presenta sus propios problemas de fundamentación e inconsistencias, pero el que resulta más problemática es la aplicación de la doctrina para integrar derecho internacional que no corresponde al ámbito de los derechos humanos. De hecho, la introducción del segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución ayuda a resolver parte de las inconsistencias del bloque de constitucionalidad tradicional, pero la Corte abre un nuevo campo de confusión al pretender integrar todo el derecho internacional a la constitución.

No puede dejar de mencionarse que la doctrina jurisprudencial interamericana del control de convencionalidad interno también incide en el debate nacional sobre la imbricación de la constitución y el derecho internacional de los derechos humanos. En este punto debemos estar atentos a la evolución de esa jurisprudencia y a la posibilidad de incidir en su desarrollo desde la crítica académica. La garantía de cumplimiento nacional del derecho internacional de los derechos humanos no exige, por otro lado, asumir los excesos de esa jurisprudencia internacional, como no exige tampoco integrar todo el derecho internacional a la Constitución, fruto de los excesos de la jurisprudencia constitucional nacional.

Como se observa, la evolución de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional panameño exhibe un robustecimiento continuo. Los jueces entenderían ahora que todo el derecho internacional de los derechos humanos está integrado a la Constitución. Las técnicas de interpretación de los derechos fundamentales consagrados en esa Constitución robustecida, funcionan de la forma usual, pero el corpus interpretable se ve grandemente ampliado. Las normas infraconstitucionales, de modo semejante, deben ahora interpretarse conforme al texto de la Constitución ampliada, y de no ser posible, deben expulsarse del ordenamiento.

Bibliografía.

BARRIOS, Boris. El control difuso de convencionalidad y su eficacia en el ejercicio de la jurisdicción penal. Ponencia presentada y sustentada en el “I Congreso Argentino de Derecho Procesal Constitucional”, celebrado en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), 26 de Junio de 2013.

BREWER CARÍAS, Allan R. Nuevas Reflexiones sobre el papel de los tribunales constitucionales en la consolidación del Estado Democrático de Derecho. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo I, 2007. KAS, p. 63-120.

DAUD, Mahmad. El Control de Convencionalidad en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y su Aplicación en Panamá. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), Nicaragua, 2014.

DÍAZ DE NICOLÁS, Iris. Actualidad normativa y jurisprudencial del artículo 17 de la Constitución. En: SÁNCHEZ, Salvador (editor). César A. Quintero Correa (1916-2003) Libro Homenaje. CIDEM/IIDC-Panamá, Panamá, 2013, p. 175-185.

GIANNAREAS, Jorge; GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto y SÁNCHEZ, Salvador. La Sala de la Discordia. Estudios sobre Justicia Constitucional. Editorial Portobelo, Panamá, 2012.

HOYOS, Arturo. Interpretación Constitucional. Editorial Temis, Santa Fé de Bogotá, 1993.

MEJÍA EDWARDS, Jerónimo. Control de Constitucionalidad y Control de Convencionalidad en Panamá. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Año XIX, Bogotá, 2013, p. 467-488.

MEJÍA EDWARDS, Jerónimo. Estatus de los Derechos Humanos en el Derecho Interno Panameño luego de las Reformas Constitucionales de 2004. En CUAREZMA TERÁN, Sergio y Pichardo, Rafael Luciano (directores). *Nuevas Tendencias: Derecho Constitucional y Procesal Constitucional*, INEJ, Managua, 2011, p. 663-692.

SAGUÉS, Néstor P. Derecho Internacional y Derecho Constitucional. Dificultades Operativas del Control de Convencionalidad en el Sistema Interamericano, en la publicación intitulada *El Estado de Derecho Hoy en América Latina* (libro homenaje a Horst Schonbohm), compiladora Helen Ahrens, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Uruguay, 2012, pág.26.

SÁNCHEZ, Salvador. Crítica a la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad. *Ediliber*, Colección de Derecho Constitucional, No. 5, febrero de 2009. (2da edición, 2010).

SÁNCHEZ G., Salvador. El Control de Convencionalidad en Panamá. En Joaquín A. Mejía Rivera, José de Jesús Becerra Ramírez y Rogelio Flores (Coordinadores). *El Control de Convencionalidad en México, Centroamérica y Panamá*. 2015, p. 158-184.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Salvador. Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En CARBONELL, Miguel, FIX-FIERRO, Héctor y otros, ESTADO CONSTITUCIONAL, DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y VIDA UNIVERSITARIA. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo DERECHOS HUMANOS, Tomo V, Volumen 2, UNAM, México, 2015, p. 423-451, en especial p. 434 y ss.

SÁNCHEZ, Salvador. El Amparo en Panamá. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Año V, No. 27. Enero-junio de 2011, pp. 216-223.

ZAMORANO, Abel A. El Control de Convencionalidad: Una Tarea pendiente en el Derecho Panameño, en el Libro Memoria del Tercer Congreso Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Bogotá, 2012, págs. 39-71.