

*EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DE LA JUDICATURA PANAMEÑA ENTRE 1950 Y 1975**

César Quintero**

Sumario: I. *Explicación previa*. II. *Concepto de función judicial*. III. *Importancia de la función judicial*. IV. *Evolución de la judicatura panameña antes de 1950*. 1. *Evolución de la judicatura en la era colombiana*. 2. *Evolución de la judicatura en la era republicana*. V. *La judicatura panameña en 1950*. 1. *Estructura de la jurisdicción ordinaria*. 2. *Jurisdicciones especiales*. 3. *Funcionamiento de las instituciones de garantía*. IV. *La reforma constitucional de 1956*. 1. *Jurisdicción electoral*. VII. *Institución legal de la carrera judicial*. VIII. *La Constitución de 1972*. IX. *Conclusiones*.

I. Explicación previa

El reglamento del que llamaremos *Coloquio de Oaxtepec sobre Derecho Constitucional Latinoamericano* establece que “los participantes presentarán un informe sobre su respectivo país, referente a la evolución de la organización político-constitucional entre 1950 y 1975”.

Al igual que distinguidos participantes de otros países, sentimos que podemos dar cumplimiento al citado precepto reglamentario circunscribiendo nuestro informe a la evolución de una de las tres grandes ramas de la organización gubernamental.

En nuestro caso, hemos optado por la rama judicial, denominada en la Constitución de Panamá *Órgano Judicial*. Y en el título del presente informe empleamos la palabra *judicatura*, admitida ya en el léxico español como “cuerpo constituido por los jueces de un

* Informe presentado en el *Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975*, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

** Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá.

país"; es decir, como la rama del gobierno encargada de ejercer primordialmente la función judicial del Estado.

Varios motivos nos han llevado a preferir la judicatura en vez de las otras dos ramas del gobierno. Entre ellos, la circunstancia de que el Ejecutivo fue ampliamente estudiado en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional celebrado precisamente en México a fines de agosto de 1975. Y en cuanto al Parlamento, sus impresionantes vicisitudes y transformaciones en nuestro país y en otros requerirían, en nuestro concepto, la celebración de un especial cónclave latinoamericano para examinar detenidamente —quizá a nivel interdisciplinario— su anómala actualidad y su problemático futuro.

Hay, además, otro motivo por el cual hemos optado por la judicatura al elaborar este informe. Es el del valor que atribuimos a la función jurisdiccional —y especialmente a la judicial— para determinar la naturaleza y el carácter reales de un Estado.

Estimamos, por ello, necesario hacer una breve introducción doctrinaria sobre el concepto y la importancia de la función judicial antes de explicar el desarrollo y la estructura de la misma en nuestro país.

II. *Concepto de función judicial*

Ante todo es preciso indicar que seguimos la doctrina que distingue entre función jurisdiccional y función judicial.

Entendemos por función jurisdiccional la que ejerce *cualquier autoridad pública* competente para interpretar el derecho y aplicarlo a *casos concretos*, generalmente contenciosos, decidiéndolos de acuerdo con determinados procedimientos y formalidades.

Concebimos, en cambio, la función judicial como el conjunto de actividades, predominantemente jurisdiccionales, atribuidas a los *tribunales ordinarios de justicia*.

Por tribunales ordinarios de justicia entendemos aquellos que constituyen la rama del gobierno tradicionalmente conocida en el constitucionalismo hispanoamericano como *Poder Judicial* y que la Constitución de Panamá, como ya indicamos, denomina *Órgano Judicial*.

Resulta, así, evidente que definimos la genérica función jurisdiccional desde el punto de vista de su contenido intrínseco (concepción material) y la específica función judicial, desde el punto de vista del órgano que la realiza (concepción formal).

Pero ocurre que la función judicial, es decir, la que corresponde al organismo judicial es la función jurisdiccional por excelencia. Pues, incluso las actividades de carácter no jurisdiccional que dicho organismo realiza (nombramientos dentro del ramo, iniciativa legislativa en ciertas materias, etcétera) obedecen al fin de obtener un mejor ejercicio de las funciones jurisdiccionales de esa rama del gobierno. Así como las funciones jurisdiccionales del Órgano Legislativo son de carácter excepcional, y de índole accesoria las de ciertas autoridades administrativas, de igual manera las funciones no jurisdiccionales del organismo judicial son complementarias de su misión jurisdiccional.¹

Por tanto, en el presente trabajo al tratar de la función judicial aludimos concretamente al conjunto de atribuciones y actividades confiadas por la Constitución y las leyes a una rama diferenciada y especializada del gobierno, llámesele poder, organismo u órgano judicial. No nos ocuparemos, pues, de la jurisdicción parlamentaria ni de la administrativa, gubernamentativa o de policía. Informaremos, en cambio, aunque no de manera exhaustiva, sobre el advenimiento y evolución en nuestro país de ciertas jurisdicciones especiales confiadas a jueces y tribunales que no dependen ni forman parte del Órgano Judicial panameño.

III. Importancia de la función judicial

Hechas las anteriores puntualizaciones, podemos indicar que la importancia de los tribunales de justicia —especialmente de la *ordinaria*— estriba en la naturaleza de su misión que es la de “decir” el derecho (*jurisdictio*) en casos concretos. Y es precisamente frente a estos casos cuando se necesita entereza, valor y equidad. Pues es en ellos donde confluyen los intereses económicos, personales y políticos, y donde entran en juego directamente las pasiones humanas y las presiones del poder. De ahí que las leyes y los principios generales de derecho valgan muy poco cuando los tribunales y jueces carecen de la suficiente capacidad e integridad para hacerlos cumplir en cada caso en que tales leyes y principios hayan de ponerse a prueba. Por esto, sin duda, afirmaba Bryce que “no

¹ La mayor parte de estas consideraciones doctrinarias las resumimos aquí de una publicación anterior nuestra titulada *El Órgano Judicial y el Ministerio Público*, Panamá, Imprenta Universitaria, agosto de 1970.

hay mejor prueba de la excelencia de un gobierno que la eficacia de su sistema judicial”²

Hay quienes consideran que, en el Estado dinámico e interventor del presente, criterios como el citado —que miden la bondad de un gobierno por la de su función judicial— resultan un tanto individualistas y, por consiguiente, no del todo valederos.

Mas los que así opinan incurren en un concepto muy limitado de la administración de justicia. Pues, la función judicial no consiste únicamente en proteger los intereses individuales frente a la posible arbitrariedad de las autoridades políticas. La función judicial protege también la colectividad sancionando a quienes atentan contra ella, y, asimismo, corresponde a los tribunales de justicia hacer efectivos los derechos sociales, en casos controvertibles, lo mismo que los superiores intereses del propio Estado.

Por ello, el principio de la *independencia del organismo judicial* —indispensable para el eficaz funcionamiento de éste— no es hoy privativo de los sistemas demoliberales. Pues, también lo exaltan unánimemente los demás sistemas sociopolíticos que en la actualidad existen. Así, los países socialistas de ideología comunista lo consagran en sus constituciones; e, incluso, figura en el ordenamiento jurídico de los regímenes autoritarios de extrema derecha.

De manera que existe un universal acuerdo, al menos en teoría, en cuanto a las ventajas y beneficios de la independencia judicial.

No creemos, sin embargo, que baste con que en una Constitución se diga que los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones para que en realidad lo sean.

Estimamos que, en primer lugar, la propia Constitución debe contener ciertas disposiciones encaminadas a hacer efectiva la preconizada independencia judicial. Entre ellas, es indicado que estén las que establezcan la forma de escoger a los funcionarios del ramo, así como las referentes a la estabilidad, remuneración, incompatibilidades e ideoneidad de los mismos. Y es necesario, además, que la ley ordinaria desarrolle de manera leal y adecuada los correspondientes preceptos constitucionales.

Mas, por otra parte, la simple formulación de normas jurídicas no basta para asegurar la independencia judicial. Es indispensable cierto espíritu cívico, cierta moral colectiva, cierta actitud gubernamental para que resulten nombrados jueces dotados de capacidad,

² Bryce, James, *Modern Democracies*, London, 1921, t. II, p. 384.

ORGANIZACIÓN DE LA JUDICATURA PANAMEÑA (1950-1975) 285

ecuanimidad, integridad y dignidad suficientes. Porque sólo de juzgadores que refúnan estas condiciones puede esperarse una eficaz administración de justicia. Como suelen repetir distinguidos juristas de otras latitudes: “La calidad de la justicia depende más de la calidad de los hombres que aplican la ley que del contenido de la ley que aplican”.³

Ahora bien, además de los vitales factores subjetivos o extrajurídicos (idoneidad del juzgador y adecuado ambiente sociopolítico), es indicado examinar qué factor objetivo o jurídico es el más importante para obtener la mejor clase de jueces.

Según algunos autores, el carácter vitalicio del cargo, o sea, la inamovilidad es el principal factor para lograr la independencia judicial y una buena administración de justicia.

A la cabeza de dichos autores podemos citar a Hamilton quien, al referirse a las ventajas de lo que llamaba “la tendencia permanente de la función judicial”, decía: “nada contribuirá tanto como esto a estimular en los jueces ese espíritu independiente que es esencial para el fiel cumplimiento de tan arduo deber”.⁴

En Argentina, González Calderón no vacila en afirmar que la inamovilidad de los jueces es “la única garantía verdadera de la independencia de los magistrados judiciales en el desempeño de sus cargos”.⁵

Aceptamos que en determinadas circunstancias sociales y políticas la tenencia vitalicia del cargo es un importante factor para lograr una buena e independiente administración de justicia.

Pero no coincidimos con los ilustres autores citados en que sea el factor más importante y menos en que sea la única garantía de la independencia de los jueces. Consideramos que el método de selección es el factor más importante para obtener una saludable independencia judicial y una eficaz administración de justicia. Y es que muy poco gana la justicia con magistrados vitalicios que sean el producto de una antojadiza y desacertada designación. Por tanto, creemos que la inamovilidad sólo es provechosa donde exista una seria carrera judicial y donde los magistrados del tribunal supremo

³ Cf., Schwartz, Bernard, *American Constitutional Law*, Cambridge University Press, 1955, p. 130.

⁴ Cf., *El federalista o la nueva constitución* (ed. española), Fondo de Cultura Económica, México, 1943, núm. 78, p. 338.

⁵ González Calderón, J. A. *Derecho constitucional*, Buenos Aires, 1950, t. III, p. 420.

(que no deben formar parte de la carrera) sean seleccionados en la forma más técnica posible.

Nótese que no hablamos de la forma más democrática, que sería la de elección popular directa o indirecta. Pues, la función judicial, a diferencia de las otras dos grandes funciones del Estado, no es política, sino técnica; y, por tanto, técnico debe ser el mejor método para escoger a quienes han de ejercerla.

Expuesta nuestra posición doctrinaria en cuanto al concepto e importancia de la función judicial, procede ver algunos aspectos de su evolución en Panamá antes del periodo al cual debe contraerse el presente informe.

IV. Evolución de la judicatura panameña antes de 1950

Para poder presentar adecuadamente la evolución de la organización político-constitucional de la judicatura panameña durante el último cuarto de siglo, es preciso examinar, aunque sea en forma sumaria, sus antecedentes a partir, por lo menos, de la independencia.

De esta manera dividiremos dicho examen previo en dos etapas: la *colombiana* y la que se ha dado en llamar *republicana*.

1. Evolución de la judicatura en la era colombiana

Al independizarse Panamá de España en 1821, se unió espontáneamente al Estado denominado por Bolívar *Colombia*. Cuando ésta se disolvió en 1830 al erigirse Venezuela, Ecuador y Nueva Granada en Estados independientes, Panamá se constituyó, a su vez, en Estado. Pero antes de tres meses optó por unirse a Nueva Granada (la cual asumió años después el nombre de Colombia). De modo que la historia política y constitucional de Panamá desde 1821 hasta 1903 se identifica con la de Colombia.

En el pasado siglo el Estado colombiano fue, por así decirlo, un laboratorio viviente de experimentación política. Durante su intensa y agitada vida republicana dicho Estado ensayó diferentes formas e instituciones de gobierno. Del sistema unitario (mantenido por las Constituciones de 1821, 1832 y 1843) pasó con la Constitución de 1853 a un régimen centro-federal. De éste evolucionó a un federalismo moderado, establecido por la Constitución de 1858, el cual

desembocó en el radical y anarquizante sistema federal de la Constitución de 1863 que rigió hasta 1885 y que provocó, como reacción, el absorbente sistema unitario impuesto por la Constitución de 1886.

Es interesante observar las diferentes formas de designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia establecidas por algunas de dichas constituciones.

Según la Constitución de 1821, el presidente de la República presentaba a la Cámara de Representantes una terna para cada magistratura. La Cámara la reducía a una nómina de dos candidatos que sometía al Senado, de la cual éste escogía uno y lo nombraba magistrado.

La Constitución de 1832 mantuvo un procedimiento similar al anterior, pero con la significativa diferencia de que era el Consejo de Estado, y no el presidente de la República, la autoridad que presentaba a la Cámara de Representantes la terna para cada magistratura.

La Constitución liberal de 1843 estableció la libre elección de magistrados por las dos cámaras del Congreso.

La muy democrática Constitución de 1853 introdujo la elección popular de los magistrados de la Corte Suprema.

Las Constituciones federales de 1858 y 1863 establecieron el método de elección de los magistrados de la Corte por las dos cámaras del Congreso, a base de listas presentadas a éste por las legislaturas de los Estados federados.

La Constitución centralista de 1886 reaccionó contra todos estos métodos radicalmente democráticos y atribuyó al presidente de la República el libre nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema. Los evidentes peligros de este método contra el principio de la independencia judicial fueron un tanto disminuidos con la institución de la magistratura vitalicia, consagrada por la misma Constitución.

2. *Evolución de la judicatura en la era republicana*

Al separarse Panamá de Colombia en 1903 regía la Constitución de 1886, carente aún de las trascendentales reformas que gradualmente ha tenido y gracias a las cuales hoy es una de las más democráticas y avanzadas de América.

a) *Constitución de 1904.* La primera Constitución panameña pos-

terior a la secesión siguió muy de cerca el texto originario de la de 1886.

Sin embargo, en lo referente a la rama judicial podría decirse que principalmente conservó de aquella carta el nombramiento por el presidente de la República de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto al número de dichos magistrados lo fijó en cinco y el periodo de los mismos lo redujo a cuatro años. De manera que como el periodo presidencial también era de cuatro años, puede decirse que cada presidente nombraba *su* Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, esta última modalidad fue corregida mediante reforma constitucional adoptada en 1928, por la cual se aumentó el periodo de dichos magistrados a diez años.

Mantuvo la Constitución de 1904 el sistema colombiano de suplentes de magistrados, los cuales venían a ser también cinco, designados en la misma forma y por el mismo periodo cuatrienal de los principales, a quienes debían sustituir en sus ausencias ocasionales o temporales.

Muy pocos fueron, en verdad, los preceptos que dicha constitución dedicó a la rama gubernamental que denominó el Poder Judicial. No le señalaba, por ejemplo, atribuciones a la propia Corte. En esto también se alejó de la Constitución de 1886, la cual fue en esta materia —como observa Samper— más bien minuciosa.⁶

Cabe observar que muchas de las pautas sentadas por la Constitución de 1904 han permanecido como características constantes de nuestro constitucionalismo. Entre ellas merecen citarse el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema por el Ejecutivo; el periodo limitado de éstos; el libramiento a la ley de las principales funciones de la Corte; el sistema de suplentes; y el nombramiento, dentro del ramo, de los magistrados y jueces por la Corte, Tribunal o juez inmediatamente superior en jerarquía.

En síntesis, la estructura del ramo judicial establecida por la ley de acuerdo con la Constitución de 1904 fue de lo más simple. En primer término, una sola jurisdicción: la ordinaria o judicial. Luego, una Corte Suprema de cinco magistrados que conocían conjunta e indistintamente de asuntos civiles y penales. Un Juez Superior de la República que conocía de ciertas causas penales. Siete Juzgados de Circuito correspondientes a las siete provincias entonces existentes;

⁶ Cf., Samper, J. M., *Derecho público interno de Colombia*, Bogotá, 1886, t. II, p. 326.

y Juzgados Municipales, al frente de los cuales estaba, en la gran mayoría de los municipios, un solo juez que conocía tanto de casos civiles como penales.

b) *Constitución de 1941.* Dos años después de la secesión de Panamá, se inició en Colombia el proceso de sucesivas reformas a la Constitución de 1886 que en varios aspectos —entre ellos el jurisdiccional— habría de transformar sustancialmente dicha carta política. Así, en 1905, entre otros cambios, se varió el periodo de los magistrados de la Corte Suprema; en 1910 se elevó a nueve el número de miembros de dicha corte, se dividió ésta en salas y se le atribuyó la guarda de la Constitución; en 1914 se instituyó el Contencioso Administrativo, a cargo del Consejo de Estado, con carácter de jurisdicción separada e independiente de la judicial; y en 1936, bajo la presidencia de Alfonso López, dicha constitución fue objeto de radicales reformas que la transformaron, de un instrumento individualista, en una de las primeras constituciones sociales de Latinoamérica.

En cambio, nuestra Constitución de 1904 siguió inalterada y cada vez más divorciada de las urgencias sociales. Las admoniciones en favor de las reformas tropezaban siempre con la pugnaz resistencia de los cancerberos del *statu quo*.

Al llegar el doctor Arnulfo Arias a la Presidencia de la República en octubre de 1940 decidió “cortar el nudo gordiano”. Y lo hizo mediante expediente tan drástico como aquel que se dice utilizó el macedón. Optó por convertir la recién elegida Asamblea Legislativa ordinaria en Convención Constituyente y por encomendarle que sin demoras elaborara una nueva Constitución. La tarea fue cumplida con singular rapidez, ya que a comienzos de 1941 la nueva Carta Magna entró a regir.

Dicha Carta, de corte netamente social, consagró valiosas innovaciones. Pero, además de su heterodoxo origen, adoleció de ciertos defectos que la hicieron poco popular. Entre ellos cabe mencionar la prolongación del periodo del presidente y de la propia Asamblea Legislativa; los extraños preceptos discriminatorios por condiciones racial-lingüística; y, especialmente, pesó en contra de dicha constitución —no obstante sus otros méritos— el sentimiento general de que había sido *impuesta* en forma autoritaria.

En lo concerniente a la rama judicial, dicha constitución mantuvo la Corte Suprema de cinco miembros; el periodo de diez años

de éstos; el sistema de suplentes; el nombramiento de los magistrados de la Corte por el presidente de la República, aun cuando sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, introdujo el precepto que consagra expresamente la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, introdujo o perfeccionó algunas prerrogativas, incompatibilidades y prohibiciones con respecto a los magistrados y jueces, destinadas a complementar la proclamada independencia judicial.

Tuvo además dicha carta el mérito de instituir por vez primera en nuestro constitucionalismo la guarda judicial de la constitución, el recurso de amparo de las garantías constitucionales y la jurisdicción contencioso-administrativa.

Un año después de haber sido electo presidente, el doctor Arias fue derrocado y sustituido por quien había sido su ministro de Gobierno y Justicia. Éste trató de mantener la Constitución del 41, pero en 1944, por la presión irresistible de fuerzas políticas y sociales, se vio obligado a "abolirla" mediante un golpe de Estado y a convocar la elección de una Asamblea Constituyente. Esta fue elegida en forma democrática y a mediados de 1945 se instaló para iniciar su misión de elaborar una nueva carta fundamental, la cual fue promulgada el 10. de marzo de 1946.

c) *Constitución de 1946.* La tercera Constitución de nuestra llamada era republicana fue proclamada en medio de grandes entusiasmos y esperanzas. Se elogió la forma libre y democrática en que había sido elegida la Convención Constituyente que la elaboró, así como la amplia libertad de discusión pública que caracterizó su dilatado proceso de gestación. Se encomió, asimismo, el carácter y contenido de la propia carta que, manteniendo y perfeccionando las innovaciones positivas de la del 41, expurgó los aspectos irritantes de ésta. En suma fue considerada —y sin duda lo era— una de las constituciones más progresistas y avanzadas de Latinoamérica.

Sin embargo, algunas perniciosas prácticas y soluciones políticas acaecidas al margen de dicha constitución le inocularon en los primeros años de su vigencia el germen que habría de enervarla y destruirla.

La primera de dichas nocivas soluciones fue la asumida por la propia Asamblea Constituyente al convertirse en Asamblea Legis-

lativa y prorrogarse el mandato hasta 1948. La segunda fue nada menos que el sorprendente y fracasado intento por parte de dicha Asamblea en 1948 para convertirse de nuevo en Constituyente, a fin de destituir al presidente Enrique A. Jiménez, desconocer la elección popular de ese año y designar un presidente de la República de su agrado. La tercera, el primer golpe militar ocurrido en la República de Panamá por el cual el comandante de la Fuerza Pública depuso en 1950 al presidente Daniel Chanis y entregó la Presidencia de la República al doctor Arnulfo Arias, con la justificación tardía de que era quien realmente había ganado las elecciones de 1948.

Estos sucesos nos colocan ya en el periodo sobre el cual debemos informar específicamente en cuanto a la evolución de nuestra judicatura.

V. La judicatura panameña en 1950

Al finalizar la primera mitad del presente siglo, la Constitución panameña a la sazón vigente contaba apenas cuatro años de existencia.

Sin embargo, en tan breve lapso ya había sufrido los duros embates antes mencionados. Y las circunstancias le deparaban todavía el más rudo de todos. En 1951 el doctor Arnulfo Arias, quien llevaba esta vez un año de ejercer la presidencia de la República, optó por abolir la Constitución de 1946 y restablecer la de 1941, mediante un decreto de gabinete. Esta decisión produjo una protesta general y, después de algunos días de asonadas y luchas armadas, el presidente Arias fue depuesto por la fuerza pública. Lo sustituyó el vicepresidente, don Alcibiades Arosemena.

De esta manera sobrevivió la Constitución del 46 y el cambio de jefe del Estado se hizo acatando formalmente sus normas.

Es el momento, por tanto, de ver como estaba estructurada la judicatura en la referida carta fundamental.

1. Estructura de la jurisdicción ordinaria.

La estructura y las modalidades de la jurisdicción ordinaria o judicial según el texto originario de la Constitución de 1946 eran prácticamente iguales a las de la Constitución de 1941.

Así, la Corte Suprema de Justicia continuó formada por cinco

magistrados principales y cinco suplentes, nombrados —un principal y suplente— cada dos años para un periodo de diez.

El nombramiento de dichos magistrados y sus suplentes correspondía al Ejecutivo, sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Al igual que la anterior carta, la de 1946 establecía en un artículo que: “Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la ley”.

Luego, lo mismo que la Constitución del 41, contenía varios artículos que establecían ciertas incompatibilidades, prohibiciones y prerrogativas destinadas a afianzar constitucionalmente la independencia judicial.

En cuanto a las incompatibilidades y prohibiciones establecía una para los magistrados principales de la Corte Suprema, según la cual éstos no podían desempeñar ningún otro cargo público durante el periodo para la cual fueron nombrados, excepto el de profesor para la enseñanza del derecho en establecimiento de educación universitaria.

Asimismo, otro precepto fijaba algunas incompatibilidades y prohibiciones para todos los funcionarios del ramo. Entre estas figuraban la prohibición de ejercer cualquier otro cargo —público o privado— retribuido, salvo el de profesor de derecho a nivel universitario, así como la prohibición de ejercer la abogacía, el comercio y de participar en política.

Entre las prerrogativas destinadas a fortalecer, en principio, la independencia judicial estaban la que establecía que los magistrados y jueces no serían depuestos ni suspendidos sino en los casos y con las formalidades que dispusiera la ley; y la que estatúfa que no podrían ser detenidos ni arrestados sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad *judicial* competente para juzgarlos.

Consagraba, además, ciertas protecciones de orden económico como la de que las alteraciones de los sueldos de los funcionarios del ramo judicial sólo surtirían efecto dos años después de haber sido adoptadas por la ley.

Un cambio de nombre introdujo la Constitución de 1946 en relación con la del 41. En lugar de denominar poder judicial a la judicatura ordinaria, la designó *Órgano Judicial*; y expresamente determinó que éste... “está constituido por una Corte Suprema de

ORGANIZACIÓN DE LA JUDICATURA PANAMEÑA (1950-1975) 293

Justicia, por los tribunales subalternos y por los juzgados que la ley establezca".

De acuerdo con la transcrita disposición, es evidente que en el derecho positivo panameño la expresión Órgano Judicial equivale al ramo u organismo judicial en su conjunto, o sea, a lo que tradicionalmente las constituciones hispanoamericanas han denominado el "poder judicial".

Ahora bien, el único tribunal judicial instituido en Panamá por la propia Constitución es la Corte Suprema. La creación de los demás tribunales a que alude el citado precepto corresponde a la ley ordinaria.

En cuanto a la designación de los magistrados y jueces de dichos tribunales, la Constitución de 1946 —al igual que sus antecesores y que la actual— mantuvo, aunque con una variante no seguida por aquéllas ni por ésta, el sistema de nombramiento por el superior inmediato.

La variante consistía en que, según el artículo pertinente: "En los tribunales y juzgados que la ley establezca, los magistrados y jueces serán nombrados *por la Corte Suprema de Justicia* o por el tribunal inmediatamente superior en jerarquía . . ."

En cambio, de acuerdo con las constituciones anteriores a la del 46, la ley debía ajustarse al estricto nombramiento por el inmediato superior. Este sistema ha sido restablecido por la Constitución vigente de 1972. De manera que la Corte Suprema nombra a los magistrados de los Tribunales Superiores, estos a los jueces de circuito quienes, a su vez, nombran a los jueces municipales.

Es preciso señalar que la Constitución de 1946 introdujo, por vez primera en nuestro derecho positivo, la conveniente innovación de que los aludidos nombramientos debían hacerse con arreglo a la ley que regulara la carrera judicial.

Dicha constitución creó, pues, la carrera judicial y dispuso que la ley la reglamentara de acuerdo con los principios sentados (por la misma constitución) para la carrera administrativa.

Cabe advertir, como adelante veremos, que la ley sobre la carrera judicial vino a ser dictada en 1963, o sea, diez y siete años después de promulgada aquella Constitución.

2. *Jurisdicciones especiales*

Aunque, como ya hemos indicado, en este informe nos circuns-

cribimos a la jurisdicción ordinaria o judicial, es indicado suministrar algunos datos sobre las jurisdicciones especiales. Estas no existieron en el país antes de 1941 y la mayoría de ellas vino a tener real vigencia en la segunda mitad de este siglo.

a) *Contencioso-administrativa*. La jurisdicción contencioso-administrativa, como antes dijimos, fue instituida por la Constitución de 1941. Pero la ley que creó el tribunal respectivo y determinó su jurisdicción, competencia y funciones no fue dictada hasta 1943. Esta ley fue parcialmente subrogada y perfeccionada por la Ley 33 de 1946 que desarrolló las disposiciones pertinentes de la Constitución de ese año la cual, a su vez, amplió y precisó técnicamente la jurisdicción contencioso-administrativa. Dicha jurisdicción comprendió el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción. Su ejercicio fue confiado a un tribunal de tres magistrados que funcionaría “con independencia de los órganos ejecutivo y *judicial*”.

b) *Jurisdicción laboral*. La Constitución de 1946, en su artículo 75, creó la jurisdicción del trabajo, a la cual debían quedar sometidas “las relaciones entre el capital y el trabajo”. Agregaba dicho artículo: “La Ley establecerá las normas correspondientes a dicha jurisdicción y las entidades que hayan de ponerla en práctica”.

En 1948 fue dictado el primer Código de Trabajo panameño; y según uno de sus artículos, la jurisdicción especial de trabajo se ejercería permanentemente por los Juzgados Seccionales de Trabajo; por los Tribunales Superiores de Trabajo; y por la Corte Suprema de Trabajo, como tribunal de casación, *cuando se estableciera*.⁷

En 1971 fue promulgado un nuevo Código de Trabajo que contiene más amplias y categóricas medidas de protección en favor del trabajador asalariado.

c) *Jurisdicción de menores*. En 1951 fue creado por medio de ley el Tribunal Tutelar de Menores, en desarrollo del artículo 62 de la Constitución del 46.

3. Funcionamiento de las instituciones de garantía

Como antes informamos, la Constitución de 1941 creó tres grandes instituciones de garantía: la jurisdicción contencioso-adminis-

⁷ La Corte Suprema de Trabajo no ha sido aún establecida.

trativa, que acabamos de ver, la guarda judicial de la constitución y el recurso de amparo de las garantías constitucionales.

La guarda de la constitución fue atribuida privativamente a la Corte Suprema de Justicia e instituida con una extraordinaria amplitud. Así, cualquier persona —aunque no tenga interés directo al respecto— puede impugnar ante la Corte por inconstitucionales normas o actos jurídicos emanados de cualquier autoridad pública.

En cuanto al recurso o juicio de amparo, sólo procede en Panamá contra órdenes concretas de hacer o de no hacer, violatorias de los derechos o garantías constitucionales, expedidas o ejecutadas por cualquier funcionario.

Puede decirse que durante sus primeros años estas nuevas e importantes instituciones de garantía funcionaron con bastante eficacia. Ello se debió, en gran parte, a la calidad de los magistrados de la Suprema Corte que nombró el presidente Jiménez y a su política de respeto a la independencia judicial.

En 1952 ascendió a la Presidencia de la República el coronel José Antonio Remón. Su administración, progresista en otros aspectos, demostró, sin embargo, marcado desdén por la función judicial. De ahí que llevara a la Corte Suprema magistrados de calidad no tan buena como los anteriormente nombrados y que el Ejecutivo interfiriera en las actividades de los mismos.

Las aludidas circunstancias contribuyeron a debilitar la función judicial y en especial produjeron cierto decaimiento de las instituciones de garantía. El recurso de amparo, por ejemplo, inició su proceso de inoperancia práctica, la cual ha devenido crónica.

En 1955 fue asesinado el presidente Remón. La actuación del Tribunal Superior que conoció de este lamentable caso fue ineficaz y la misma Corte Suprema asumió actitudes poco acertadas. En consecuencia, el crimen quedó envuelto en el misterio. Otro hubiese sido quizá el resultado si el presidente Remón hubiera nombrado magistrados más idóneos y competentes.

VI. *La reforma constitucional de 1956*

El presidente Remón fue sucedido por el vicepresidente Ricardo Arias Espinosa. En 1956 fue elegido presidente de la República don Ernesto de la Guardia, quien promovió, de acuerdo con su inmediato antecesor, importantes reformas a la Constitución de 1946.

La reforma constitucional de 1956 abarcó varios e importantes

aspectos. El principal fue quizá el electoral donde introdujo una nueva jurisdicción especial, como luego veremos. Hizo, asimismo, modificaciones al Órgano Legislativo; y, en cuanto a la función jurisdiccional, efectuó apreciables transformaciones.

En primer lugar, aumentó el número de magistrados de la Corte Suprema de cinco a *nueve* y dividió ésta en salas.

En segundo término, eliminó el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y atribuyó su jurisdicción al ramo judicial, específicamente a una de las tres salas de la Suprema Corte.

A este respecto, el párrafo pertinente del artículo constitucional reformado establecía lo siguiente: “La Ley dividirá la Corte en salas, formadas por tres miembros permanentes y dos rotativos, entre las que habrá necesariamente una para lo Civil, una para lo Penal y otra para lo Contencioso-Administrativo...”

Por otra parte, aumentó a 18 años el periodo de los magistrados de la Corte Suprema. Mantuvo el sistema de nombramientos iniciales por periodos “escalonados”, de manera que cada dos años el Ejecutivo pudiera nombrar dos magistrados.

Con respecto a las llamadas salas *rotativas*, cabe explicar, con un ejemplo, cómo funcionaban. Si se presentaba, digamos, un negocio civil, el sustanciador venía a ser uno de los tres miembros permanentes de la respectiva sala; pero, a la vez, se seleccionaba uno por cada una de las otras dos salas. De esta manera quedaba formada una sala *ad hoc* que se limitaba a conocer el caso y automáticamente se desintegraba al decidir el mismo.

Desde el primer momento sostuvimos que dichas salas *ad hoc*, si bien evitaban el peligro de un reducido tribunal de tres para decidir cuestiones delicadas e importantes, a su vez contrariaban el principio de la *especialidad*.

Propusimos, por ello, que si la jurisdicción contencioso-administrativa habría de continuar injertada en el Órgano Judicial, lo conveniente era una Corte Suprema con tres salas de cinco miembros permanentes cada una.

En lo concerniente al aumento del número y del periodo de los magistrados de la Corte, en un estudio que publicamos a raíz de dicha reforma expresamos, entre otras cosas, que dicho aumento podía resultar conveniente si al hacer los respectivos nombramientos se tenían en cuenta la calidad humana, la competencia técnica

ORGANIZACIÓN DE LA JUDICATURA PANAMEÑA (1950-1975) 297

la especialización jurídica y la cultura general de los magistrados.⁸

Y con respecto a la incorporación de lo contencioso-administrativo en el ramo judicial manifestamos, en el referido estudio, la siguiente opinión:

La eliminación de lo contencioso-administrativo como una jurisdicción independiente significa una vuelta atrás.

Es cierto que al incorporar a la Corte el Tribunal Administrativo se han dejado a éste todas sus anteriores funciones y competencias. El precepto constitucional que creó la jurisdicción administrativa no ha sido modificado en lo sustancial.

Así, la actual Sala de lo Contencioso-Administrativo sigue teniendo la misma competencia y la misma jurisdicción de que estaba investido el antiguo tribunal.

Puede, pues, alegarse que *materialmente* la jurisdicción contencioso-administrativa ha quedado incólume, no obstante su formal trasmutación.

Sin embargo, la anexión a la Corte del referido tribunal entraña la inconveniente probabilidad de que éste se *judicialice*.⁹

1. *La jurisdicción electoral*

Como ya indicamos, la reforma constitucional de 1956 creó la jurisdicción electoral, la cual confió a un tribunal electoral independiente de los órganos ejecutivo y judicial.

Dicho tribunal constaba —y consta— de tres magistrados designados por un periodo de doce años, uno por el Órgano Legislativo; otro, por el Ejecutivo; y el tercero, que debía ser abogado, por la Corte Suprema de Justicia.

La propia Constitución, entre otras amplias y variadas funciones, atribuyó a dicho tribunal competencia privativa para “interpretar y aplicar la ley electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral.”

VII. *Institución legal de la carrera judicial*

El 23 de enero de 1963 fue dictada la Ley 9a. de ese año “por la cual se instituye la carrera judicial, en desarollo del artículo 243 de la Constitución Nacional.”

La Ley consta de 41 artículos, distribuidos en varias secciones, de los cuales tres vienen a ser lo que podríamos llamar artículos

⁸ Cf., *Anuario de derecho*, 1956, núm. 2, p. 271.

⁹ *Ibidem*.

claves. Son ellos el 2, referente al método de *selección* y *nombramiento* del personal; el 8, relativo al *escalafón*; y el 9 concerniente a la *inamovilidad*.

Esta ley, bastante adecuada y equilibrada, fue desarrollada por un acertado reglamento, dictado por la Corte Suprema el 15 de septiembre de 1964.

Es preciso, sin embargo, advertir y deplorar que la Ley 9 de 1963 no ha tenido hasta el presente sostenida ni auténtica vigencia. Al comienzo, se pospuso en la práctica su funcionamiento. Luego, se aplicó con cierta intermitencia. Por último, el Decreto de Gabinete 141, de 30 de mayo de 1969, suspendió la vigencia de sus artículos claves hasta que sea promulgado el nuevo Código Judicial. El anteproyecto de dicho código, elaborado hace algunos años, está aún pendiente de revisión y aprobación. Esperamos que al ser dictado entren a regir plenamente las normas y principios sobre la carrera judicial contenidos en la citada Ley 9 de 1963 y en el reglamento que la desarrolla.

VIII. *La constitución de 1972*

El proceso electoral de 1968 se caracterizó por su extraordinaria virulencia y por anomalías políticas y *jurisdiccionales* nunca antes vividas en nuestro país. Los candidatos a la Presidencia de la República fueron el ingeniero David Samudio, por el Partido Liberal; y el doctor Arnulfo Arias, por el Partido Panameñista y por otros partidos de oposición al gobierno del presidente Marco A. Robles.

La candidatura del ingeniero Samudio tenía el respaldo del presidente Robles y de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes habían sido casi todos nombrados por dicho presidente con criterio netamente político y de amistad personal. La candidatura del doctor Arias contaba con la mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional y con dos de los magistrados del Tribunal Electoral. Uno de éstos fue amenazado de ser juzgado por la Corte Suprema y optó por renunciar. La Corte nombró entonces un magistrado adicto a la candidatura de Samudio, con lo que éste pasó a tener mayoría en dicho Tribunal.

Por su parte, el Órgano Legislativo (la Asamblea Nacional) enjuició al presidente Robles acusándolo de coacción electoral y decidió aplicarle la prevista pena de destitución e inhabilitación por

ORGANIZACIÓN DE LA JUDICATURA PANAMEÑA (1950-1975) 299

cierto tiempo para ocupar cargos públicos. La Corte Suprema, a su vez, acogió y decidió un inconcebible recurso de amparo contra lo actuado por la Asamblea Nacional. La fuerza pública respaldó lo decidido por la Corte y, en consecuencia, el presidente Robles se mantuvo en la Presidencia durante los pocos meses que le faltaban para concluir su periodo.

Es evidente, después de lo narrado, que las tres autoridades superiores de las tres ramas del gobierno sufrieron inmenso desprecio: el presidente, por haber sido juzgado y condenado por la Asamblea; ésta, porque su fallo fue desconocido; y la Corte, por arrogarse funciones que, en este caso, no le competían.

La campaña electoral continuó, llena de querellas, de recursos y de impugnaciones jurisdiccionales.

Semejantes irregularidades demostraban que no se vivía en régimen de auténtica legalidad. Por lo que la estructura jurídica establecida por la Constitución entonces vigente carecía de soportes reales y estaba ya sentenciada a derrumbarse.

A pesar de todo ello, las elecciones se efectuaron y el candidato Arias ganó por un amplio margen. El 10. de octubre de 1968 tomó posesión del cargo de presidente de la República y once días después fue derrocado por la Guardia Nacional. Ésta asumió el poder y, aun cuando no derogó formalmente la Constitución de 1946, estableció un gobierno revolucionario que legisló durante cuatro años por medio de lo que en Panamá se denomina *decretos de gabinete*.

El 11 de octubre de 1972 —cuatro años justos después del golpe militar— fue promulgada la Constitución vigente.

La Constitución de 1972 introdujo profundos cambios en la estructura del Órgano Legislativo y en la del Ejecutivo.

En cambio, muy poco modificó la función jurisdiccional. Así, ha conservado todas las jurisdicciones especiales (laboral, electoral, de menores, etcétera).

En cuanto al ramo judicial, mantiene el nombre de *Órgano* para designarlo. La Corte Suprema sigue constando de nueve magistrados, aunque la Constitución no fija dicho número, pues remite este punto a la ley.

En cambio, limita expresamente a *tres* el número de magistrados que deben constituir cada sala de la Corte. Elimina, pues, las anteriores salas *ad hoc*. Pero, a la vez, impide que en el futuro el nú-

mero de los miembros de las salas pueda ser aumentado a cinco, por ejemplo; aumento que sería, en nuestro concepto, muy conveniente el día que las circunstancias y los recursos lo permitieran.

Por otra parte, no fija el número de las salas. De manera que por ley pueden crearse nuevas salas de la Corte.

En cuanto al periodo de los magistrados de la Suprema Corte, lo fija en diez años; y, a diferencia también de la anterior carta, no establece el sistema de nombramientos “escalonados” que permitía renovar parcialmente el personal de la Corte cada dos años, a medida que los respectivos magistrados cumplían sus periodos.

Mantiene la actual Constitución lo concerniente a la carrera judicial que habrá de ser restablecida por la ley.

La carta fundamental vigente contiene un artículo que permitiría el establecimiento por ley de la *autonomía económica* del Órgano Judicial. La implantación de dicha autonomía, que tan buenos resultados ha dado en Costa Rica, sería de sumo provecho.

Por lo demás, la actual Constitución mantiene todas las disposiciones que contenía la de 1946 sobre la independencia judicial.

Sólo falta, pues, que dichas laudables disposiciones sean llevadas a la realidad, promulgando un adecuado código de procedimientos y de organización judiciales, y mediante el establecimiento de una firme política de respeto a la administración de justicia por parte de las demás altas autoridades del Estado.

IX. *Conclusiones*

1. Las características del Órgano Judicial panameño en 1950 eran prácticamente las mismas que tuvo la república desde su secesión de Colombia: una Corte Suprema de Justicia de cinco miembros principales y cinco suplentes nombrados por el Ejecutivo para un periodo de diez años; y nombramiento, dentro del ramo, de los demás magistrados o jueces por la Corte, Tribunal o juez inmediatamente superior en jerarquía.

2. La reforma constitucional de 1956 modificó la estructura del supremo tribunal judicial aumentando sus magistrados a nueve, dividiéndolo en salas, incorporando la jurisdicción contencioso-administrativa a la Corte Suprema de Justicia y extendiendo a dieciocho años el periodo de sus miembros. Pero, el nombramiento de éstos siguió siendo potestad discrecional del Ejecutivo.

3. En 1963 se dictó la ley que instituyó la carrera judicial, en

ORGANIZACIÓN DE LA JUDICATURA PANAMEÑA (1950-1975) 301

desarrollo de la Constitución promulgada diecisiete años antes. Pero esta ley no llegó a tener auténtica vigencia. En 1969 sus principales artículos fueron suspendidos hasta que se dictara el nuevo Código Judicial, que aún no ha sido promulgado.

4. En el lapso comprendido entre 1948 y 1956 se instituyeron las tres jurisdicciones permanentes especiales que existen en el país: la del trabajo, la electoral y la tutelar de menores.

5. La Constitución vigente de 1972 limitó el periodo de los magistrados de la Corte Suprema a diez años y conservó en los demás aspectos fundamentales la estructura judicial introducida por la reforma de 1956.

6. Las tres últimas constituciones han consagrado formalmente la independencia judicial; pero ésta dista mucho de ser una realidad, debido a adversas condiciones políticas y a los contraindicados métodos de selección de los magistrados y los jueces.

7. Sugerimos, por tanto, que en Panamá se adopte el sistema colombiano de *cooptación* para designar a los magistrados de la Corte Suprema; y que se establezca una adecuada *carrera judicial* para los demás funcionarios y empleados del ramo.

8. Sugerimos, asimismo, la conveniencia de establecer, al igual que en Costa Rica, la *autonomía económica* del Órgano Judicial, la cual en Panamá se podría extender al Ministerio Público y a las jurisdicciones especiales permanentes.