

# Las inconsultas reformas constitucionales

**Miguel Antonio Bernal**<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Panamá

<sup>2</sup>Profesor de Derecho Constitucional del Programa  
de Doctorado en Derecho de la Universidad Católica Santa María la Antigua  
e-mail: mabernal@sinfo.net

---

**Palabras clave:**

Ciencias Políticas, Derecho Constitucional, Reforma, Consulta popular, Constitución

Recién celebradas las elecciones del 2 de mayo, una decena de abogados, cada uno de ellos con su agenda personalísima y autodenominándose en privado “constituyentes”, se reunieron para elaborar reformas a la Constitución Política vigente. Paralelamente, otra docena –de abogados corporatistas- velarían porque se reformara un solo artículo: el 319. Las implicaciones políticas y jurídicas de las propuestas no tardarían mucho en expresarse.

Gracias a sus influencias políticas y económicas, trasladan la competencia para iniciar la reforma al recién electo Presidente el que, a su vez, busca la capacidad para llevarla a cabo en el Ejecutivo saliente. El antojo –juicio hecho de alguna cosa sin bastante examen- comienza a tomar forma a través de diversos mecanismos puestos en acción, donde jugarán un papel determinante los medios de comunicación y, la abierta identificación de sus propietarios y directivos de petrificar en la inmovilidad más absoluta la actual carta fundamental. En el fondo, el mecanismo buscaba la manera más expedita de echar por tierra los planteamientos de amplios sectores nacionales en pro de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

La ausencia en el Reglamento Interno de la Asamblea de un procedimiento para cumplir con lo establecido en el numeral uno del Artículo 308 de la Constitución serviría, en todo momento, de aliado determinante para la improvisación montada para el proceso de aprobación de las reformas que persiguen el fortalecimiento de la partidocracia, el autoritarismo y la autocracia, completamente de espaldas a la necesidad de un Estado pluralista que permita crear, garantizar y desarrollar un acuerdo básico para que la sociedad panameña pueda alcanzar un Estado de derecho, donde la democracia participativa no sea una quimera, donde la democracia pueda ser promovida, creída, querida y defendida.

Las ocurrencias de los “yuppies” reformistas quedarían plasmadas en los treinta y seis (36) artículos que un grupito de legisladores del Partido Revolucionario Democrático (PRD), presenta como “anteproyecto” a los siete (7) legisladores integrantes de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa. Acto seguido, se hacen los arreglos necesarios bajo la dirección de los “jerrymanders”, para que las bancadas del PRF y del Partido Arnulfista (consensuados en el denominado Pacto MAMI), se identifiquen con la propuesta que, en todo momento contará con un gran ausente: el pueblo, titular indiscutible del poder constituyente. La idea de la Constitución como instrumento limitador y organizador de los poderes del Estado, fue pisoteada a todo lo largo de las sesiones extraordinarias que se extendieron desde el 5 hasta el 28 de julio.

El rosario de vicios procedimentales de forma y de fondo, la larga cadena de adulteraciones de la técnica y de las normas constitucionales, tuvieron como marco las largas peroratas de los gerifaltes del Órgano Legislativo y el silencio cómplice e irresponsable de un número plural de muchos de los que dicen tener una Visión 20-20 o una misión ciudadana. El “me llamó Martín”, se convirtió en la modalidad empleada para justificar el giro de 180 grados dado por los principales promotores de la sociedad civil y quedarse así con el pelo del lobo y poder continuar tomándole el pelo a los bobos. La voluntad general se ve así sustituida por la voluntad del hijo del general.

Las sesiones extraordinarias, a pesar de haber sido impugnadas, concluyeron con la aprobación de sesenta y siete artículos que reforman a casi cien artículos de la norma fundamental que con sus últimos parches, pasará a llamarse: “Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, por los Actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994 y por el Acto Legislativo 1 de 2004”

Cabe señalar, nuevamente, que nunca antes en la historia del Derecho constitucional panameño se había asistido a tantas y tan flagrantes violaciones a todas las referencias teóricas y prácticas del constitucionalismo. Pero, ¿a quién le ha importado? El triángulo de las Bermudas, integrado por el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, se encargó de ahogar las esperanzas y reclamos de un verdadero cambio y actualización constitucional como expresión del contrato social entre todos los panameños, que han estado presente en las aspiraciones de los sectores mayoritarios del país y que tuvo su más reciente expresión en la propuesta de la quinta papeleta, la cual fuera abortada por la partidocracia y sus factores reales de poder.

Los caprichos de la Presidenta saliente por un lado y, el antojo del Presidente entrante por el otro, han puesto en evidencia cuán exiliado se encuentra aún el constitucionalismo en nuestro medio. Suscribo por ello a Pedro de Vega, cuando nos enseña que: “Sin que constituya ninguna exageración, se puede sostener que es en las normas de reforma donde el sistema constitucional se pone a prueba consigo mismo, y donde se valora el contenido y el alcance del propio concepto de Constitución”.

Luego de este breve recorrido introductorio, veamos algunas cuestiones de forma y de fondo que hacen de las reformas constitucionales -aprobadas también por la recién instalada Asamblea - parte integral de la Constitución Política de 1972.

La Asamblea Legislativa (período 1999-2004) terminó su última sesión ordinaria el 30 de junio de 2004, tal como lo establece la Constitución Nacional. Mediante Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de junio de 2004 expedido por la Presidenta de la República y la Ministra de la Presidencia Mirna Pittí de O'Donnell, se convocó la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias desde el lunes 5 de julio hasta el martes 20 de julio de 2004, para considerar, entre otros, el Proyecto de Acto Legislativo N°1 "Que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994, de conformidad con el numeral 1 del artículo 308 de la Constitución Política de la República de Panamá".

El día martes 20 de julio de 2004 la Asamblea Legislativa concluyó dichas sesiones extraordinarias sin haber logrado aprobar en primer debate los más de cincuenta artículos que le fueron sometidos por la Comisión de Gobierno de la Asamblea. Pero, ya para el 15 de julio, mediante Decreto Ejecutivo N° 74 se había vuelto a convocar a la Asamblea para sesiones extraordinarias, esta vez con el propósito de considerar el Proyecto de Ley "Por la cual se modifican los artículos 16 y 17 de la Ley N° 46 del 6 de junio de 2003, que a su vez modificaron los artículos 121 y 141, respectivamente, de la Ley N° 40 de 26 de agosto de 1999".

Sin embargo, la Ministra de la Presidencia, Mirna Pitti de O'Donnell firmó con la Presidenta Mireya Moscoso el Decreto Ejecutivo N° 76 de 21 de julio de 2004, (Gaceta Oficial N° 25,099-A), mediante la cual se convocó a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para la discusión y aprobación de un sólo asunto: el Proyecto de Acto Legislativo N°1 "Que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994, de conformidad con el numeral 1 del artículo 308 de la Constitución Política de la República de Panamá", desde el día jueves 22 de julio hasta el miércoles 28 de julio de 2004.

Cabe destacar que en dicha Convocatoria ni siquiera se incluyó el contenido del citado "Proyecto de Acto Legislativo", el cual jamás fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias, tampoco fue dado a conocer en la Gaceta Oficial y divulgado a la ciudadanía, en flagrante violación al derecho a la información, que es un derecho humano reconocido, sin necesidad de que esté consagrado ampliamente en la propia Constitución.

Dicha convocatoria, a todas luces ilegal motivó la presentación de un AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES contra esa ORDEN DE HACER por considerarla ilegal y violatoria a los derechos y garantías fundamentales del ciudadano panameño. Se actuó directamente contra la Ministra porque la Constitución Nacional estipula en su artículo 181 que: " Los actos del Presidente de la República, salvo los que pueda ejercer por sí solo, no tendrán valor si no son refrendados por el Ministro de Estado respectivo, quien se hace responsables de ellos..."

El Decreto Ejecutivo aludido es contentivo de una ORDEN DE HACER lesiva a los derechos y garantías consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a los derechos y garantías constitucionales de

los ciudadanos consagrados en la Constitución Nacional y a las Leyes de la República de Panamá, toda vez que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución y la Ley, pero también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

Si, de acuerdo con la Constitución Nacional, la Asamblea Legislativa se reúne por derecho propio, en dos (2) legislaturas ordinarias de cuatro (4) meses cada una. Una que debe darse del 1 de septiembre al 31 de diciembre, y la otra que se extiende del 1 de marzo hasta el 30 de junio de cada año. En ningún artículo de la Constitución Nacional se establece que la Asamblea Legislativa puede ser convocada simultáneamente a dos sesiones extraordinarias, una para reformar la Constitución y otra para modificar una ley ordinaria. La Asamblea Legislativa terminó su última sesión ordinaria el día 30 de junio de 2004. Como producto de las elecciones del 2 de mayo de 2004 dicho Órgano del Estado fue renovado, y una nueva Asamblea entraría en vigencia el 1 de septiembre de 2004 por un período de cinco (5) años.

No cabe duda que al refrendar el Decreto Ejecutivo N° 76, la Ministra de la Presidencia se extralimitó en sus funciones y violó el Juramento que hizo al asumir el cargo de cumplir fielmente la Constitución Nacional, toda vez que no es competente para convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para considerar lo referente a reformas a la Constitución Nacional de la República, habiéndola ya convocado a sesiones extraordinarias para modificar una ley ordinaria para las mismas fechas y ordenándole considerar simultáneamente un Proyecto de Acto Legislativo que reforma la Constitución Política de la República.

Con dicho proceder se violaron claros principios y garantías constitucionales contenidos en los artículos 18, 125, 126, 127 y 129, correlativos con los artículos 4, 32, 143, 169, 189 y 308, todos de la Constitución Política de la República de Panamá.

En efecto, el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, dispone: Artículo 18. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por las mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

La norma anteriormente transcrita, ha sido infringida en el concepto de violación directa por omisión, vinculada con las garantías y procedimientos constitucionales consagradas en el artículo 32, 143, 169, 189 y 308 de nuestra Carta Magna.

Al dictarse la ORDEN DE HACER contenida en el Decreto Ejecutivo N°76 de 21 de julio de 2004, la Ministra de la Presidencia infringe su deber de cumplir con la Constitución y la Ley, al llamar a sesiones extraordinarias; toda vez que la iniciativa de reformas constitucionales debe provenir del Consejo de Gabinete, es decir la Presidenta, los Vicepresidentes y los Ministros de Estado en su conjunto (artículo 194 de la Constitución Nacional), dejando a un lado el procedimiento constitucional para reformas a la Ley fundamental.

Incluso la garantía constitucional del debido proceso, no debe aplicarse únicamente para las actuaciones en procesos penales sino también a todo tipo de procesos, comprendiendo los administrativos. Así lo ha expresado la Corte Suprema de

Justicia en Fallos de 8 de noviembre de 1990 y de 19 de marzo de 1991, “que señalan que el artículo 32 de la Constitución, que consagra la garantía del debido proceso, tiene un contenido mínimo que puede ser completado o ampliado por el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.

Por ello es importante transcribir el primer párrafo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que preceptúa:

“Artículo 8. Garantías Judiciales.

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...”

En ese sentido, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia citada por Hoyos en su obra “El Debido Proceso”, ha definido en sentencia núm. T-13 de 28, V, 1992, lo que por ejemplo, se entiende por campo de aplicación del debido proceso en actuaciones administrativas, en los siguientes términos: “...es el que tiene relación con la existencia y atribución de la competencia en cabeza de la autoridad pública, con la determinación de si su actuación obedece a intereses generales o a fines constitucionales y públicos, o si aquella manifestación de voluntad es arbitraria, irracional u ofensiva de los derechos constitucionales, o si no es una grosera emanación del querer abusivo de la autoridad, en contra de los derechos constitucionales fundamentales de la persona.”

No puede obviarse, vinculado al artículo 18 que se infringe el contenido del artículo 143 de nuestra Carta Magna, toda vez que el mismo le impone, al Órgano Ejecutivo que está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado (artículo 170), la potestad de convocar a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa, pues la norma 143 es expresa en cuanto a quién hace el llamado a sesiones extraordinarias; y no podía abrogarse la Ministra de la Presidencia, por sí sola, las funciones que los Ministros de Estado en conjunto con la Presidenta de la República deben ejecutar, y por tanto, decretar.

Analizando el procedimiento constitucional que nos señala el artículo 308 de la Constitución Política de Panamá en su primer párrafo - en lo referente a la facultad de iniciativa para proponer reformas constitucionales-, este restringe para ello a tres (3) instituciones del Estado panameño: la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia; lo que deja claro que cuando la Ministra de la Presidencia convoca a estas sesiones extraordinarias mediante el Decreto Ejecutivo N°76 de 21 de julio de 2004 para tratar el tema de reformas a la Constitución, el Proyecto a discutir en la Asamblea Legislativa por cuestiones de procedimiento debe provenir de un documento refrendado por todos los miembros del Consejo de Gabinete, o bien por todos los miembros de la Asamblea Legislativa, o también por los miembros de la Corte Suprema de Justicia, ejerciendo la función de poder constituyente constituido o derivado .

Aunado a esto, mediante el Decreto Ejecutivo N°76 de 21 de julio de 2004 se procedió a continuar la discusión de las reformas constitucionales en la Asamblea

Legislativa, dada la “prórroga” que decretó la Ministra de la Presidencia basado en un documento que no reúne los requisitos de procedimiento e iniciativa que expresa la propia Constitución y la doctrina en materia de proceso legislativo ordinario o proceso legislativo constituyente, violándose el artículo 169 el cual indica que “Los proyectos de Ley que queden pendientes en un período de sesiones, sólo podrán ser considerados como proyectos nuevos” (el subrayado es mío).

Antes de agotar la explicación del concepto de la infracción al artículo 18 de la Constitución Política de Panamá he de acotar que aunque la Corte Suprema de Justicia ha señalado que esta norma es finalista y programática, también el Pleno ha precisado mediante Fallo del 3 de septiembre de 1993, que el artículo 18 de la Constitución Nacional es susceptible de ser infringido por actos concretos, como consecuencia de la violación de otra norma que instituya derechos o garantías fundamentales, lo cual precisamente ha ocurrido en el presente caso.

Más aún, en Fallo de 21 de abril de 1983 la Corte Suprema de Justicia, pasó “a ejercer esa suprema función inspirada en los elementos y auténticos intereses y valores sociales de la NACIÓN PANAMEÑA; respetuosamente como siempre, en esta ocasión más que nunca, de las opiniones políticas, filosóficas y jurídicas de todos los ciudadanos, inclusive de aquellos que con vehemencia desbordante, pero con pleno derecho para actuar libremente en el diario quehacer de la vida social y política de una democracia, disientan de su decisión jurisdiccional, porque en definitiva lo único que tiene relevancia en las actuales circunstancias coyunturales históricas es el fiel respeto a la VOLUNTAD POPULAR...” .

El procedimiento utilizado para presentar y aprobar las reformas constitucionales también viola los artículos 125, 126, 127 y 129, contenidos en el Título IV, Derechos Políticos, Capítulo I y II de la Constitución Política de Panamá que disponen:

*“...Artículo 125. Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de diez y ocho años, sin distinción de sexo.*

*Artículo 126. Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños.*

*Artículo 127. El ejercicio de los derechos ciudadanos se suspende:*

- 1. Por la causa expresada en el artículo 13 de esta Constitución.*
- 2. Por pena conforme a la Ley.*

*Artículo 129. El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo...”.*

Las normas anteriormente transcritas han sido infringidas en el concepto de violación directa por omisión, porque en su conjunto contienen los derechos políticos expresamente reconocidos constitucionalmente en Panamá. Y estos a su vez están vinculados con las garantías derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la garantía del artículo 18 infringida en su conjunto en los artículos 143, 169, 189 y 308 que nos señalan el procedimiento constitucional que prevé nuestra Carta Magna.

Entendiéndose por derechos políticos “los derechos públicos subjetivos a través de los cuales los ciudadanos (...) intervienen, en forma directa o indirecta, en la formación del gobierno del Estado” . Mientras que BORJA es más expreso y nos indica que los derechos políticos “pertenecen exclusivamente a la persona en cuanto miembro activo del Estado, es decir, en cuanto ciudadano (...), se reconocen solamente a los nacionales y, dentro de ellos, exclusivamente a los que tienen calidad de ciudadanos” . Y BIDART CAMPOS demuestra que los derechos políticos son de aplicación inmediata es decir, son normas operativas, “son las que por su naturaleza y formulación ofrecen aplicabilidad y funcionamiento inmediatos y directos, sin necesidad de ser reglamentadas por otra norma” .

En vista de la falta de amplitud de las normas contenidas en la Constitución Política de la República con respecto a los derechos políticos que hemos mencionado, cabe señalar que el artículo 4 de este precepto hace a Panamá parte, por haberlas ratificado, de las principales convenciones internacionales de protección de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, es importante indicar que la República de Panamá aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, (que protege Derechos Humanos y con ese fin crea la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977. Por tanto, es una norma jurídica vinculante en el Derecho Interno. La Convención mencionada establece en su artículo 1, numeral 1, la obligación de los Estados Partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención.

En su artículo 25, numeral 1, la citada Convención consagra el derecho de amparo al indicar que:

*“Artículo 25. 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, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...”*

Analizando el carácter de garantía fundamental del amparo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que “las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”, es decir, constituyen “los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivas en toda circunstancia”

El principio de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a asegurar los derechos fundamentales, incorporado en los artículos 25 de la Convención Americana y 50 de la Constitución Política, es en sí mismo una garantía inviolable. Además, la Corte Interamericana se ha pronunciado en relación a los recursos efectivos.

Es importante también indicar que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-5/85, sentó el principio basado en el artículo 29 de la Convención Americana, sobre normas de interpretación, consistente en que si a

una misma situación le son aplicables el Pacto de San José de Costa Rica y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Ello al señalar que “en verdad, frecuentemente es útil, como acaba de hacerlo la Corte, comparar la Convención Americana con lo dispuesto en otros instrumentos internacionales como medio para poner de relieve aspectos particulares de la regulación de un determinado derecho, pero tal método no podría emplearse nunca para incorporar a la Convención criterios restrictivos que no se desprendan directamente de su texto, por más que estén presentes en cualquier otro tratado internacional”.

Nos señala el jurista BIDART CAMPOS al respecto que “entre derecho interno y derecho internacional este principio también se hace aplicable, porque la tan reiterada completitud del sistema lo reclama y lo contiene, aunque más no sea implícitamente.

De lo anterior se desprende que no es posible interpretar restrictivamente la garantía del amparo (artículo 25.1) y los derechos políticos (artículo 23) consagrados en la Convención Americana, ni aún invocando normas de derecho interno como la Constitución o las leyes.

El citado artículo 23 del Pacto de San José es del siguiente tenor:

*“Artículo 23 (Derechos Políticos):*

*Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal.”*

Se considera violado el artículo 23 (Derechos Políticos), en conexión con el artículo 1.1 (Obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (Ley 15 de 28 de octubre de 1977, G.O. 18,468 de 30 de noviembre de 1977). De igual forma, que sea aplicado el criterio extensivo de los Fallos de 8 de noviembre de 1990 y de 19 de marzo de 1991, que al comentar los mismos el Magistrado HOYOS expresa que “La Corte Suprema ha querido en estas dos sentencias ampliar un derecho fundamental que es esencial para el fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho.”

Mientras que la doctrina y la jurisprudencia de otras latitudes expresan que los Derechos Humanos prevalecen en el orden interno. Ello por cuanto que, los Derechos Políticos requieren, como cualquier otro Derecho Humano, una interpretación progresiva engarzada con la integridad de su sistema de protección (Universal, Europeo, Interamericano, Africano). Todos estos sistemas están inspirados en principios democráticos. En nuestro caso el sistema interamericano, lo deja constatado en la Carta de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 2.b).

Se infiere de lo anterior, que el intérprete de la norma constitucional deberá aplicar la norma jurídica que le sea más favorable a la persona, en cuanto reconozca sus derechos humanos, para resolver un conflicto frente al poder del Estado y no a la inversa, interpretar la norma a favor del omnímodo poder estatal, porque se violaría el derecho internacional de los derechos humanos.

Durante la primera sesión plenaria de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada el 11 de septiembre de 2001, se aprobó por todos los Estados miembros, entre los cuales Panamá, la Carta Democrática Interamericana, la cual en sus artículos 6, 7 y 8 señalan:

*“...Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.*

*Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.*

*Artículo 8. Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.*

*Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio...”.*

Estos principios democráticos al igual que otros que forman parte del Sistema Interamericano, constituyen elementos de validez y legitimidad en un Estado Democrático y Constitucional de Derecho. Los principios democráticos que aludimos quedan positivados tanto en Instrumentos Internacionales de protección de los Derechos Humanos, como en la Carta Política de nuestro país. Prueba de ello es el hecho que, en el artículo 1 de la Constitución, se alude a la conformación y organización de un Gobierno unitario, republicano, democrático y representativo. Nuestra Carta Política, también reconoce estos principios de las normas del Derecho Internacional en su artículo 4.

Los instrumentos internacionales, además de ser reconocidos por nuestra Carta Política, han encontrado respaldo jurisprudencial por la honorable Corte Suprema de Justicia dentro del denominado Bloque de Constitucionalidad, en fallos de 30 de julio de 1990, 3 de agosto de 1990, 8 de noviembre de 1990, 24 de mayo de 1991 y especialmente la sentencia de 13 de junio de 1991• que, reconoce que algunos de los Convenios Internacionales forman parte del Bloque de Constitucionalidad, tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Visto que se le da propiedad suprallegal a los principios democráticos que sustentan nuestra Carta Política como a diversos Convenios Internacionales, queda claro que se constituyen como derechos dotados de exigibilidad y plena eficacia, garantizando estas cualidades mediante cláusulas de obligatorio cumplimiento.

En estos términos y, tal como sostiene la reiterada jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al igual que lo sostiene el catedrático español Manuel Aragón, se declaran los derechos como “inviolables”, lo que significa en uno de sus tantos aspectos, un límite de indisponibilidad frente a los poderes constituidos. Al declarar los Derechos del Hombre como inviolables, continúa el maestro Aragón diciendo:

*“Esos derechos son el fundamento del orden político que el constituyente ha establecido, pero no el de cualquier otro orden político que en el futuro pudiera establecer. Sin embargo, esta tesis sólo se sostiene en la medida en que el soberano participa definitivamente (como instancia última e inapelable) en ese poder de revisión total de la Constitución. De lo contrario, es evidente que una Constitución democrática habrá de contener límites materiales frente a un poder de reforma en el que el pueblo no participe. Más aún, lo que resulta criticable, por incongruente, sería la propia existencia de una situación normativa de ese género, es decir, de una Constitución democrática cuya reforma esté sustraída a la voluntad popular.”*

Sustentamos la plena exigibilidad de estos derechos respecto del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 15 de 28 de octubre de 1977), toda vez que en reiteradas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estipulado la obligación de respetar los derechos consagrados en la Convención.

Es necesario referirme –brevemente– al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra los derechos políticos, ya que el amparo es, como ha señalado la Corte Interamericana, “el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las Constituciones y Leyes de los Estados partes y por la Convención”. También postula la Corte que: “puesto que todos los derechos son susceptibles de amparo, lo son también los que están señalados de manera expresa por el artículo 27.2 como no susceptibles de suspensión en situaciones de emergencia”.

De allí que, son objeto de amparo los derechos políticos, ya que el artículo 27, numeral 2 de la Convención lo establece de ese modo, incluso para las situaciones de suspensión de garantías.

La Corte Interamericana señaló así la responsabilidad internacional del Estado (del Perú) por violación del debido proceso y la garantía de amparo.

Es importante señalar también, que la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-13/93 hace referencia a la importancia de los derechos consagrados en el Pacto de San José, expresando: “La Corte no encuentra razón alguna (...) para distinguir los derechos señalados (arts.23 –derechos políticos-, 24 –igualdad ante la ley-, y 25 –protección judicial-) de los restantes enumerados en la Convención. Esta no establece

una jerarquía de los derechos protegidos por ella.” . De lo que se desprende la afirmación que los derechos políticos son tan importantes como cualquier otro Derecho Humano y, en consecuencia, merecen igual protección y garantía.

La Organización de las Naciones Unidas, de la cual Panamá forma parte, por otro lado promueve y postula que:

*“Gobierno del pueblo significa que las decisiones que nos afecten a todos sean tomadas por todos (...), significa entonces un Estado de ciudadanos y ciudadanas plenos. Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar)”*

Deseo, para terminar, recalcar las palabras del Constitucionalista Colombiano Ernesto Rey Cantor: “el Estado de Derecho significa que el poder político debe estar sometido al derecho: al derecho interno (La Constitución y las leyes, etc.) y al Derecho Internacional, específicamente el que reconoce los Derechos Humanos, o sea, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” .

## **Bibliografía**

<sup>1</sup> HOYOS, Arturo. “La Interpretación Constitucional”. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá. 1993. Pág. 23.

<sup>2</sup> HOYOS, Arturo. “El Debido Proceso”. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá. 1996. Pág. 102.

<sup>3</sup> Registro Judicial. Abril 1983. Pág. 112.

<sup>4</sup> QUIROGA, Humberto. Los derechos humanos y su defensa ante la justicia. Bogotá. Editorial Temis. 1995, pág. 229.

<sup>5</sup> BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. México. Fondo de Cultura Económica. 1998. pág. 259.

<sup>6</sup> BIDART CAMPOS, Germán. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Buenos Aires. Editorial Ediar. Nueva Edición ampliada y actualizada a 1999-2000, Tomo I-A, 2000, pág. 331.

<sup>7</sup> Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987. Párr. 25.

<sup>8</sup> En ese sentido, la Corte Interamericana en los casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garby y Solís Corrales, y Godínez Cruz, señaló: “Los Estados Partes (en la Convención Americana) se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de **garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción**” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, Fairén Garby y Solís Corrales, y Godínez Cruz. Excepciones Preliminares. Sentencias del 26 de junio de 1987, párrs. 90, 91 y 92, respectivamente).

<sup>9</sup> “La Corte reitera que el derecho de toda persona 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 *constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana,*

*sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática* en el sentido de la Convención [...]. El artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención Americana, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes” (Caso Cantoral Benavides, Serie C, N° 69, Sentencia de 18 de agosto de 2000, párrafo 163, aludiendo a los fallos de los casos Durand y Ugarte, párrafo 101, Castillo Petruzzi y otros, párrafo 184; Caso Paniagua Morales y otros, párrafo 164; Caso Blake, párrafo 102; Caso Castillo Páez, párrafos 82 y 83; Caso Suárez Rosero, párrafo 65).”

<sup>10</sup> BIDART CAMPOS, Germán J. “La Interpretación de los Derechos Humanos en la Jurisdicción Internacional y en la Jurisdicción Interna” en “La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos”. San José, C.R.: Corte IDH, 1994. Pág. 47.

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Casos Loayza Tamayo y Castillo Petruzzi de 17 de noviembre de 1999, Cumplimiento de Sentencia.

<sup>12</sup> HOYOS, Arturo. “El Debido Proceso”. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá. 1996. Pág. 91.

<sup>13</sup> En la Sentencia C- 551, al respecto, la Corte Constitucional de Colombia expresó lo siguiente: “Y como, en virtud del principio *Pacta Sunt Servanda*, las normas de derecho interno deben ser interpretadas de manera que armonicen con las obligaciones internacionales del Estado Colombiano (CP art. 9), tal y como esta Corte lo ha señalado, entonces entre dos interpretaciones posibles de una norma debe preferirse aquella que armonice con los tratados ratificados por Colombia. Esto es aún más claro en materia de derechos constitucionales, puesto que la Carta expresamente establece que estos deben ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia (art.93), por lo que dos interpretaciones posibles de una disposición constitucional relativa a derechos de la persona, debe preferirse aquella que mejor armonice con los tratados de derechos humanos, dentro del respeto del principio de favorabilidad o *pro homine*, según el cual, deben privilegiarse aquellas hermenéuticas que sean más favorables a la vigencia de los derechos de la persona”.

<sup>14</sup> REY CANTOR, Ernesto. El Victorioso Referéndum Indefenso. Violación a los derechos humanos políticos. ERC. Bogotá, Colombia. 2004. pág. 99.

<sup>15</sup> Aragón, Manuel. Constitución, democracia y control, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2002. Pág. 18.

<sup>16</sup> “Ya este Tribunal ha establecido, con fundamento en el artículo 1.1 de la Convención Americana, que el Estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Según las reglas del derecho de la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención Americana”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Jurisprudencia, Serie C, N° 71, Caso del Tribunal Constitucional, párrafo 109. Sentencia de 31 de enero de 2001.

<sup>17</sup> Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987. Párr. 32.

<sup>18</sup> La referencia al artículo 23.1.c) de la Corte Interamericana en el Caso del Tribunal Constitucional, es del siguiente tenor: “La Corte estima que los hechos expuestos del caso sub judice no deben considerarse como una violación del artículo 23 de la Convención (derechos políticos). Los tres magistrados que sufrieron la destitución ya tuvieron acceso a la función pública en condiciones de igualdad; en este caso se han suscitado cuestiones que implican la violación de otras disposiciones de la Convención, a saber, los artículos 8 y 25, que consagran **el derecho de las víctimas a obtener protección judicial de conformidad con el debido proceso legal**.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú). Sentencia de 31 de enero de 2001. Párr. 103.).

<sup>19</sup> (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Párr. 22).

<sup>20</sup> MARTÍNEZ, Elena. Prefacio a “La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York, Estados Unidos de América. 2004. Págs. 15 y 16. También en el mismo texto leemos:

“Muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden a sostener su autoridad con métodos no democráticos, por ejemplo, modificando las Constituciones nacionales en su favor... (Pág. 24). Y en el mismo Informe nos indica que: “La falta de información y de debate constituye una carencia grave, porque la democracia –que se basa en la reflexión y el debate de los ciudadanos y sus líderes- es la única forma de organización política que tiene capacidad para rectificarse a sí misma... (Pág. 35). “Existen cuatro aspectos centrales de la democracia: 1) elecciones limpias e institucionalizadas, 2) inclusividad, 3) **un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y las libertades políticas**, y 4) un sistema legal que prescribe que ninguna persona o institución retenga el arbitrio de eliminar o suspender los efectos de la ley o evadirse de los alcances de la misma.” (Pág. 55).

<sup>21</sup> REY CANTOR, Ernesto. Op Cit. Pág. 137