

---

# La jurisprudencia panameña ante la doctrina de la inconstitucionalidad por conexión: comentarios a la sentencia de 23 de diciembre de 2022\*

**Prof. Andrés Beck G.**<sup>ψ</sup>

\*Autor para Correspondencia. E-mail: [abeckg@usma.com.pa](mailto:abeckg@usma.com.pa)

Recibido: 05 de julio de 2023

---

## I. INTRODUCCIÓN:

La Corte Suprema de Justicia de Panamá, en una decisión 7-2, decidió que el segundo y el tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 1984 (Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional), popularmente conocida como RORI, es inconstitucional. La Corte Suprema declaró inconstitucional una disposición del RORI por primera vez en más de cinco años,<sup>1</sup> y por primera vez dentro del periodo constitucional 2019-2024, correspondiente a la actual Asamblea Nacional.

El debate planteado a la Corte consistió en determinar si la facultad de citación de particulares que tiene la Asamblea Nacional, establecida en el segundo párrafo del artículo 49 del RORI sobrepasa los límites de los poderes administrativos que ejerce la Asamblea Nacional de acuerdo con el artículo 161.9 de la Constitución. En síntesis, la Corte decidió que citar a particulares por parte de la Asamblea

---

\* Acción de Inconstitucionalidad presentada por la firma forense Lau & Dudley Abogados para que se declare inconstitucional el segundo y tercer párrafo del artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, por medio de la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, Entrada No. 677-2020.

<sup>ψ</sup> Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Santa María La Antigua, Suma Cum Laude); Maestría en Derecho (Universidad de Florida, Becario Fulbright). Profesor Asociado de Derecho Constitucional (Universidad Santa María La Antigua).

<sup>1</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO SANTANDER CASIS, CONTRA LA SEGUNDA ORACIÓN DEL PRIMER PÁRRAFO Y TODO EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY 16 DE 1998, POR LA CUAL SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 222 DEL TEXTO ÚNICO DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (2017): Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, Entrada No. 872-01, 10 de mayo de 2017.

Nacional es inconstitucional porque excede los poderes administrativos del Legislativo, debido a que (i) los poderes administrativos se deben considerar limitados; (ii) a la abolición histórica de la facultad de citación a particulares; y (iii) a la obligatoriedad que suponía la citación del Legislativo a particulares.

Sin ánimo de querer restar importancia a la primera parte de la decisión, este análisis de jurisprudencia se centrará en la segunda parte del fallo. En esta parte, la Corte Suprema agita las aguas de la doctrina constitucional panameña al decidir si el tercer párrafo del artículo 49 del RORI es inconstitucional. La Doctrina de la Conexión ha debutado, formalmente. Por primera vez en nueve años, el Pleno menciona la “Doctrina de la Inconstitucionalidad por Conexión”, y, por primera vez, la utiliza para decidir si una norma vulnera la Constitución.

Por ende, el presente análisis tomará en cuenta qué significa la Doctrina de la Inconstitucionalidad por Conexión; cómo y cuándo ha sido mencionada y aplicada por la Corte Suprema Panameña; qué particularidades tiene; y bajo qué contexto y por qué fue aplicada esta Doctrina al Caso Citaciones Legislativas de Particulares. De modo que, respondamos las preguntas sobre si el uso de esta Doctrina se adecua al sistema constitucional panameño, sus riegos, y matices en el Caso Citaciones Legislativas de Particulares, y para el futuro doctrinal del derecho constitucional panameño.

## II. *ANTEBELLUM*: LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CITACIONES LEGISLATIVAS A PARTICULARES

El RORI es la ley que regula la organización y funcionamiento del Poder Legislativo en Panamá. La Constitución<sup>2</sup> otorga el poder a la Asamblea Nacional de autorregular su funcionamiento interno. De esta forma, el Legislativo establece las normas que desarrollan su propia estructura, el procedimiento legislativo,<sup>3</sup> así como el alcance de sus poderes administrativos y poderes judiciales. El RORI fue un resultado de la reconfiguración del Poder Legislativo luego de la Reforma Constitucional de 1983.<sup>4</sup> Entre los diversos aspectos del derecho parlamentario que regula el RORI, esta ley desarrolla el poder constitucional de la Asamblea Nacional de citación.<sup>5</sup>

En 1992, una modificación al RORI precisó que el poder de citación de la Asamblea Nacional podía ser ejercido por las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.<sup>6</sup> En febrero de 1998, el Legislativo enmendó el RORI en el sentido de agregar que las Comisiones Permanentes y las Comisiones de Investigación podrían extender el poder de citación a cualquier persona natural o

---

<sup>2</sup> PANAMÁ, Constitución Política de la República de Panamá (15/11/2004), artículo 159.17.

<sup>3</sup> SÁNCHEZ GÓNZALEZ, Salvador (2009): “El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y el Bloque de Constitucionalidad”, Revista Debate, Núm. 17: pp. 21-26. Parte de las normas que regulan el procedimiento legislativo del RORI están incorporadas al “Bloque de Constitucionalidad”.

<sup>4</sup> La Reforma Constitucional de 1983 de la Constitución Política de Panamá modificó la estructura del Poder Legislativo. De tener una especie de cámara baja de representantes de corregimiento y una cámara alta llamada Consejo Nacional de Legislación, a un cuerpo unicameral con todos los poderes legislativos llamado Asamblea Legislativa.

<sup>5</sup> PANAMÁ, Constitución Política de la República de Panamá (15/11/2004), artículo 161.9.

<sup>6</sup> PANAMÁ, Ley No. 7 (27/05/1992), que reforma la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Artículo 22.

persona jurídica, es decir, particulares.<sup>7</sup> Recordemos que el texto de la Constitución y el texto original del RORI mencionan a los funcionarios que nombre o ratifique el Legislativo, a los Ministros, a los Directores de entidades autónomas y semiautónomas. Es decir, funcionarios públicos de alta jerarquía. A su vez, esta reforma de 1998 al RORI añadió que desacatos serían aplicados a renuencias a las citaciones hechas por el Legislativo. El saliente Legislativo del periodo constitucional 2004-2009 realizó modificaciones al RORI en junio de 2009. Uno de los puntos modificados fue el poder de citación – que ya incluía desde 1998 la citación a funcionarios públicos y particulares – en el sentido de permitir que las Comisiones del Legislativo ordenaran la conducción física de los citados para rendir declaraciones.<sup>8</sup>

De este modo, para 2020 – año en que se presenta la demanda de inconstitucionalidad – el poder de citación del Legislativo establecido en el artículo 49 del RORI, incluía la capacidad de la Asamblea de citar a funcionarios públicos de alta jerarquía<sup>9</sup> y a particulares<sup>10</sup>, con la facultad, también, de ordenar la conducción de los citados frente a su renuencia reiterada.

A mediados de 2020, el segundo párrafo del artículo 49 del RORI, que establecía el poder de citación a particulares, es demandado por inconstitucional. El punto central sobre el cual giró el debate de los accionantes, el Procurador de la Nación y el Procurador de la Administración, y la decisión de la Corte Suprema fue si el poder de citación constitucional que tiene el Legislativo, dentro de sus funciones administrativas,<sup>11</sup> incluía la posibilidad de citar particulares.

La respuesta de los accionantes era que no. Para ellos, las facultades administrativas que establece la Constitución a la Asamblea Nacional son limitadas y claras. Si el poder de citación solo se extiende a funcionarios de una alta jerarquía, cualquier otro tipo de citación está excluida. El Procurador de la Nación y el Procurador de la Administración sostuvieron que el poder de citación sí es amplio e incluye la citación a particulares. El Procurador GONZÁLEZ MONTENEGRO, profundizó y sostuvo que, para responder el punto central del caso, era necesario hacer una interpretación sistemática entre el poder de citación<sup>12</sup> junto con el poder de establecer comisiones de investigación *ad-hoc* sobre temas de interés público.<sup>13</sup> Pues, cuando la Asamblea Legislativa debe establecer una comisión para investigar un tema de interés público, bien puede citar a particulares y que éstos puedan rendir informes verbales.

---

<sup>7</sup> PANAMÁ, Ley No. 16 (17/02/1998), que reforma el Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Artículo 12.

<sup>8</sup> PANAMÁ, Ley No. 28 (03/06/2009), que modifica y adiciona artículos a la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, para adecuarlo a las Reformas Constitucionales de 2004. Artículo 8.

<sup>9</sup> PANAMÁ, Ley No. 49 (04/12/1984), con sus modificaciones. Artículo 49: “Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política de la República.”

<sup>10</sup> PANAMÁ, Ley No. 49 (04/12/1984), con sus modificaciones. Artículo 49: “(...) toda persona, natural o al representante legal de una persona jurídica.”

<sup>11</sup> PANAMÁ, Constitución Política de la República de Panamá (15/11/2004), artículo 161.9.

<sup>12</sup> PANAMÁ, Constitución Política de la República de Panamá (15/11/2004), artículo 161.9.

<sup>13</sup> PANAMÁ, Constitución Política de la República de Panamá (15/11/2004), artículo 161.6.

La Corte Suprema, sin embargo, se decantó por la interpretación restrictiva del poder de citación. Luego de definir<sup>14</sup> y hacer un recorrido histórico de las facultades administrativas del Legislativo sobre el poder de citación y su desarrollo en el RORI,<sup>15</sup> la Corte coincide en que las facultades administrativas constitucionales de citación son restringidas a funcionarios públicos y no son extensivas y aplicables a personas naturales y jurídicas particulares. El objeto de análisis decisivo de la Corte se centra en el alcance de la facultad administrativa de citación (Art. 161.9) bajo su estudio textual e aislado. De esta forma, la Corte utiliza los argumentos del alcance enumerado y limitado de las facultades administrativas de la Asamblea Nacional; la historia constitucional sobre la abolición de las citaciones particulares; y el análisis integrado de la norma que reconocía este poder a la Asamblea Nacional.

Exploremos cada uno de los argumentos. La Corte sostiene que la interpretación de los poderes administrativos de la Asamblea Nacional, a diferencia de los poderes legislativos, debe ser restrictiva. Es decir, el ejercicio de poderes administrativos está restringido a aquellos textualmente establecidos en la Constitución. En vista que, de acuerdo con la Constitución, el poder de citación solo tiene contemplado textualmente que es aplicado a funcionarios, una aplicación a personas distintas implicaría una interpretación expansiva que parece que la Corte busca evitar cuando define el alcance de poderes administrativos. La Corte expone la *ratio decidendi* del caso de la siguiente manera:

“El constituyente le ofrece al Órgano Legislativo una serie de facultades sobre las que debe circunscribirse la aplicación de su poder en la esfera administrativa, limitándolo única y exclusivamente a ese ámbito de acción, sin que le sea posible, extensivamente, cualquiera otra potestad que se encuentre fuera de la literalidad de la norma”<sup>16</sup>

El Pleno también utiliza un argumento histórico subsidiario para apoyar el alcance restrictivo de los poderes administrativos de citación. Un argumento histórico constitucional, busca responder la razón por la cual se da un hecho con relevancia constitucional.<sup>17</sup> Este hecho con relevancia puede consistir en la reforma, adición, o eliminación de alguna provisión Constitucional. El hecho es el siguiente. La Constitución de 1946 sí reconocía, expresa y textualmente, el poder administrativo del Legislativo para citar a particulares cuando creaba comisiones de investigación;<sup>18</sup> sin embargo, la “actual”

---

<sup>14</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE LAU & DUDLEY ABOGADOS, APODERADOS JUDICIALES DE MANUEL CHING RIVAS, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984, POR LA CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (2022): Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, Entrada No. 945-2020/677-2020, 23 de diciembre de 2022. La Corte define la función administrativa del Legislativo como un poder de fiscalización del Ejecutivo y de reproche de actuaciones.

<sup>15</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022). Históricamente, la citación a particulares sí estaba contemplada en la Constitución de 1946 y fue abolida en la Constitución de 1972.

<sup>16</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 26.

<sup>17</sup> WHITTINGTON, Keith (1999): *Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review* (Lawrence, University Press of Kansas), pp. 91.

<sup>18</sup> PANAMÁ, Constitución Política de la República de Panamá de 1946 (1/3/1946), artículo 120.7, “(...) el derecho de citar tanto a los particulares como a los funcionarios y autoridades para que concurran a informar ante ellas, y el de solicitar los datos y documentos que estimen necesarios para los fines de investigación”. Nótese que el fallo no hace referencia a si la

Constitución de 1972 eliminó tal provisión. Parece que la Corte coincide que el hecho histórico constitucional justifica su argumento central de poderes de citación restringidos. Es decir, debemos entender que el poder de citación está textualmente restringido a funcionarios y no se extiende a particulares porque en un momento existió una provisión que fue posteriormente eliminada. No obstante, el argumento parece quedar corto. La Corte no responde si la razón por la cual las facultades de citación fueron abolidas era porque el Legislativo dejaría de tener este tipo de control sobre particulares, y, en consecuencia, el poder de citación debía ser interpretado de manera restringida.<sup>19</sup> No profundizaremos sobre esta crítica ya que no forma parte del propósito de este análisis jurisprudencial.

Finalmente, el argumento de interpretación integrada parece que resuelve involuntariamente un problema que no es planteado directamente por la Corte, pero que de manera subliminal se entiende del análisis del poder de citación como estaba desarrollado por el RORI. El problema proviene de determinar qué tan obligatorio es, en la práctica, la citación de particulares de la norma acusada de inconstitucional. Es decir, ¿el segundo párrafo del RORI realmente forzaba a particulares a atender a las Comisiones Permanentes o de Investigación del Legislativo? La interrogante proviene de una alternativa natural a la interpretación del segundo párrafo del artículo 49 del RORI: el Legislativo no fuerza a citar a particulares; en su lugar, es una citación sin naturaleza coercitiva.

De una manera instintiva, la Corte resuelve el problema al exponer su argumento integrado. La citación/emplazamiento establecido en el párrafo del artículo 49 del RORI sí implicaba una citación forzosa, obligatoria y coercitiva. Pues, interpretando el segundo párrafo del artículo 49 integrado con el tercer párrafo de tal artículo 49, se entiende que la no comparecencia de los particulares citados ocasionaba que la Asamblea pudiese conducirlos por la fuerza. Lógicamente, si la renuencia a atender es castigada con un apremio corporal, entonces la citación tiene una naturaleza obligatoria. Si la citación es obligatoria y no voluntaria, entonces sobrepasa el alcance de potestades administrativas que la Constitución le otorga a la Asamblea Nacional. De hecho, la Corte en una especie de aclaración interpretativa sugiere que la inconstitucionalidad de las citaciones a particulares no impide que el Legislativo siga invitando a particulares a comparecer a sesiones para asistir al Legislativo siempre que no lo haga obligatoriamente.<sup>20</sup>

---

Asamblea podría utilizar ese poder de citación a particulares, reconocido en la Constitución de 1946, para hacer citaciones a rendir informes sobre materias de interés público, por ejemplo, si ese poder era más análogo y aplicable a rendir informes.

<sup>19</sup> Una alternativa bien pudiera ser la consulta de las actas de discusión de la Constitución de 1972 sobre la redacción de los numerales 6 y 7 de los poderes legislativos de la Constitución Política.

<sup>20</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 28. “Se hace preciso aclarar que, nada impide a la Asamblea Nacional convidar voluntariamente, sin coerción ni apercibimiento, a cualquier ciudadano de esta Nación para que pueda aclarar, explicar, dilucidar, o ser la guía para el desarrollo de un proyecto de ley o una investigación o la fiscalización de algún miembro del Órgano Ejecutivo, pero no de forma vinculante, como viene redactado en el segundo párrafo del artículo censurado”. La M. CORNEJO no estuvo de acuerdo con incluir este punto en la decisión porque, argumenta, no es labor de la Corte Suprema hacer sugerencias a otros poderes constituidos.

Ocho de los nueve magistrados que componen la Corte Suprema de Justicia estuvieron de acuerdo con la decisión de declarar inconstitucional el segundo párrafo del artículo 49 del RORI.<sup>21</sup>

La supuesta relación de causalidad establecida por la Corte entre el párrafo segundo y tercero del artículo 49 del RORI, para apoyar su argumento central, es, precisamente, la génesis de la segunda parte de la decisión, y objeto de este análisis: la aplicación de la “Doctrina de la Inconstitucionalidad por Conexión” por la Corte Suprema de Justicia.

### III. LA DOCTRINA DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR CONEXIÓN

Previo a explorar cómo y por qué la Corte aplica la Doctrina de la Inconstitucionalidad por Conexión, exploremos en qué consiste esta doctrina. En apariencia, esta doctrina pudiese pertenecer al contenido del Derecho Procesal Constitucional, pero al entrar en profundidad a los detalles esenciales de la doctrina, nos percatamos que tiene consecuencias sustanciales en el Derecho Constitucional. En especial, respecto a la naturaleza y alcance del Poder Judicial.

La idea básica es la siguiente. La Inconstitucionalidad por Conexión permite a la Corte Suprema de Justicia declarar inconstitucional de oficio una norma que no ha sido solicitada que sea analizada ante ella, como resultado de la declaratoria de inconstitucionalidad de otra norma que sí ha sido solicitada que sea analizada.

Maticemos esta definición. Recordemos que, como regla general, la Corte Suprema de Panamá solo puede declarar inconstitucional una norma, acto, o frase o palabra contenida en una norma que haya sido especificada y solicitada ante ella por una persona mediante abogado.<sup>22</sup> Por ejemplo, una persona considera que el artículo 1 de la Ley X es inconstitucional y solicita ante la Corte que lo analice y así lo declare. En este caso hipotético, de acuerdo con el artículo 2560.1 del Código Judicial,<sup>23</sup> la Corte Suprema, debe reducir su análisis de inconstitucionalidad al artículo 1, y no extender su análisis al artículo 2, 3, o 4. Esto es una suerte de aplicación de principio dispositivo y de congruencia respecto a la norma o acto cuya constitucionalidad analiza la Corte, evitando analizar *extra petita* y *ultra petita*.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022). El M. AYU PRADO no precisa en su salvamento de voto si estaba de acuerdo con la decisión de declarar inconstitucional el segundo párrafo. Su crítica se dirige a la segunda parte de la decisión.

<sup>22</sup> MOLINO MOLA, Edgardo (2000): *La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado* (Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké, 2da Ed.), pp. 114

<sup>23</sup> PANAMÁ, Código Judicial. El Libro IV del Código Judicial es una especie de regulación de los diversos procedimientos de control de constitucionalidad.

<sup>24</sup> No se debe confundir la aplicación de este “Principio Dispositivo”, con el “Principio Dispositivo Atenuado” o de “Universalidad Constitucional”, que sostiene, básicamente, que a pesar de que el accionante no haya planteado una vulneración a una norma constitucional, la Corte puede analizar la norma acusada con la Constitución íntegramente. El Principio Dispositivo Atenuado “permite a la Corte Suprema confrontar los textos legales cuya constitucionalidad se consulta con la totalidad de los preceptos de la Constitución. Así, si el juzgador encuentra que las disposiciones sometidas a su valoración pudieran transgredir mandatos constitucionales distintos a los contenidos en la consulta, o que la posible violación de ésta pudiese ocurrir por causa o en forma diferente a la indicada por el peticionario, es de su potestad examinar el asunto a la luz de los

En palabras llanas, la Corte solo puede analizar la norma o acto que es desafiado ante ella. Esta regla evita que la Corte Suprema se convierta en un litigador constitucional adicional, que voluntaria y unilateralmente, empiece a declarar inconstitucional normas o actos que no han sido desafiados ante ella. De hecho, desde una perspectiva constitucional sustantiva, esta regla de procedimiento constitucional tiene el mérito de considerarse una forma de limitar el ya amplio poder de control<sup>25</sup> que ejerce la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

No obstante, es válido esperar que el gris surja del aparente blanco y negro al llevar la teoría a la realidad. La aplicación de la prohibición de declaratorias de inconstitucionalidad de oficio por la Corte Suprema no es tan absoluta como la norma parece establecer. Las posibles excepciones surgen de cuestionamientos naturales a la aplicación a la regla de una forma tan absoluta. ¿Qué pasa si la norma o acto declarado inconstitucional deja sin sentido a algún otro cuerpo normativo cuya inconstitucionalidad no fue analizada? O ¿qué pasa si una norma no desafiada de inconstitucional mantiene una relación directa con la norma que sí ha sido analizada y, posteriormente, declarada inconstitucional? Es aquí donde entra la Doctrina de la Inconstitucionalidad por Conexión.

#### IV. LA CONEXIÓN EN PANAMÁ

Las respuestas exactas a estas preguntas no han sido tomadas en cuenta por nuestra legislación procesal constitucional, a pesar de haber existido iniciativa legislativa al respecto para atenderlas.<sup>26</sup> La Doctrina de la Conexión no ha sido introducida al sistema constitucional panameño vía legislativa. Con lo cual, las soluciones a estas interrogantes han sido resueltas por labor de la propia Corte Suprema de Justicia, a través de doctrina jurisprudencial.

El primer caso, luego de 1990,<sup>27</sup> donde se tiene registro que la Corte Suprema haga mención, al menos formal y directamente, sobre la Doctrina de la Conexión es en el Caso ANIP.<sup>28</sup> En 2012, la Autoridad Nacional de los Ingresos Públicos (ANIP) fue creada para suplantar la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.<sup>29</sup> La idea básica del Legislativo al crear la ANIP era extraer el

---

preceptos de rango superior que considere pertinentes, en aplicación de un principio de hermenéutica constitucional: la interpretación sistemática que se traduce en el principio de unidad de la Constitución.” DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICDO. LUIS CARLOS CEDEÑO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 775 DEL CÓDIGO DE LA FAMILIA (1995): Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, 23 de noviembre de 1995.

<sup>25</sup> El Poder de Control de Constitucionalidad de Panamá no está sujeto a la existencia de una controversia previa, por ejemplo. Las doctrinas sobre *justiciability* de *standing*, *ripeness*, *mootness*, *political question*, no aplican en Panamá. No se necesita una controversia para someter una norma a control constitucional. Tampoco se necesita que una norma haya sido aplicada.

<sup>26</sup> ANTEPROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL DE 2017. Artículo 10

<sup>27</sup> Utilizo esta división temporal correspondiente al periodo constitucional actual, luego de la caída del Régimen Dictatorial y la instauración de la Democracia a partir de 1990.

<sup>28</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LOS LICENCIADOS MIGUEL ANTONIO BERNAL Y LUIS ROGELIO GARCÍA CONTRA LOS ARTÍCULOS 1 Y 14 DE LA LEY NO. 24 DE 8 DE ABRIL DE 2013 “QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INGRESOS PÚBLICOS” (2014): Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, Entrada No. 377-2013, 11 de agosto de 2014.

<sup>29</sup> PANAMÁ, Ley No. 24 (08/04/2013).

poder de recaudación de impuestos del Poder Ejecutivo (MEF), y llevarlo a una entidad autónoma con una estructura análoga a la Autoridad de los Servicios Públicos, la Autoridad de los Recursos Acuáticos o la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, por ejemplo. La Ley 24 de 2013 (Ley ANIP) era todo un cuerpo normativo que creaba la autoridad, establecía su estructura y responsabilidades.

Sin embargo, el problema constitucional surgió de inmediato. La Constitución Política establece que el poder de recaudación pertenece al Ejecutivo, a través de la dupla Presidente-Ministro respectivo. Por consiguiente, abogados desafiaron la constitucionalidad de la ANIP. La demanda de inconstitucionalidad propuesta no estaba dirigida contra la Ley de la ANIP íntegramente; en su lugar, estaba dirigida contra el artículo 1 y el artículo 14. El artículo 1 creaba la ANIP y se subrogaba en la existencia y responsabilidades de la Dirección General de Ingresos del MEF. Por su parte, el artículo 14 designaba al superior jerárquico de la ANIP, un administrador nombrado por el Ejecutivo y ratificado por el Legislativo para un periodo de siete años.

La Corte decidió que, en efecto, la existencia de la ANIP es inconstitucional puesto que el Legislativo despojaba al Ejecutivo de sus poderes de recaudación de impuestos, al crear una entidad autónoma e independiente al Ejecutivo. Al momento de declarar inconstitucional la creación de la ANIP (artículo 1 de la Ley ANIP) y la existencia de un administrador como jefe jerárquico (artículo 14 de la Ley ANIP), la Corte se enfrentó a que los demás artículos de la Ley ANIP sobre las funciones, estructura orgánica interna, régimen económico, y de administración interna de la ANIP, seguían vigentes. Pues, los desafiantes a la Ley ANIP no habían planteado, al menos directamente su inconstitucionalidad. Parecía que la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1 y 14 de la Ley ANIP dejaba sin sentido al resto del cuerpo normativo. Por lo cual, la Corte sostuvo que era necesario extender su declaratoria de inconstitucionalidad a la Ley de la ANIP íntegramente. Si bien la problemática que tenía la Corte frente a ella daba la impresión de que ameritaba aplicar directamente la Doctrina de la Conexión, la decisión de la Corte no plantea categóricamente tal solución. Pues, no confirma que está utilizando la Doctrina de la Conexión para resolver la problemática de dejar artículos de la Ley ANIP huérfanos, dispersos y sin sentido.<sup>30</sup>

A pesar de que, la Corte formalmente no haya querido confirmar el uso de la Doctrina de la Conexión en el Caso ANIP, existen sólidos planteamientos para demostrar que, materialmente, sí se aplicó dicha

---

<sup>30</sup>DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ARTÍCULOS 1 Y 14 DE LA LEY NO. 24 DE 8 DE ABRIL DE 2013 “QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INGRESOS PÚBLICOS” (2014), El pasaje es el siguiente: “Demostrada la inconstitucionalidad de la referida autoridad, debemos expresar que si bien en Panamá no está establecida la inconstitucionalidad por conexión o por consecuencia, y así lo ha señalado la jurisprudencia de este Pleno, observa el Tribunal que la explicación de violación constitucional que se da para las normas denunciadas de inconstitucionales opera o abarca de igual forma para el resto del cuerpo normativo de la Ley No. 24 de 8 de abril de 2013, que tratan sobre las funciones, estructura orgánica, régimen económico y financiero, recurso humano y, disposiciones de la Autoridad Nacional de Ingresos, pues es el mismo sustento con que el resto de las normas podrían declararse contrarias a la Constitución, y si observamos cuidadosamente la parte final de la demanda presentada, en ella se pide la inconstitucionalidad de toda la Ley No. 24 de 8 de abril de 2013, a pesar de que primeramente se señala la de sólo dos artículos, por lo cual no existe impedimento ni violación al principio de congruencia, para que este Tribunal Constitucional proceda a declarar la inconstitucionalidad de la ley en su todo.”



doctrina. Los supuestos de hecho que generan la posibilidad de aplicar la Doctrina de la Conexión se dieron en este caso.<sup>31</sup> En primer lugar, la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad fue restrictiva a artículos de la norma y no a ésta integralmente. En segundo lugar, el análisis y posterior declaratoria de inconstitucionalidad fue hecho por la Corte. La problemática que enfrentó la Corte es aquella que amerita aplicar la Doctrina. Es decir, si declaro inconstitucional el artículo X, y el artículo X integra una unidad normativa<sup>32</sup> con artículo Y y artículo Z de una manera que el artículo X sea causa de la existencia de artículo Y y artículo Z, ¿qué sentido tendría que los artículos Y y Z sigan existiendo? La respuesta que dio la Corte frente a dicha problemática fue vaga y de trámite, pues se remitió a que sí se podía extraer una pretensión de declarar inconstitucional la Ley de la ANIP íntegramente, de la demanda de inconstitucionalidad planteada por los desafiantes. En este caso, la Corte obvió analizar las razones de causalidad entre la norma atacada y las norma “conexas” o relacionadas, de manera que se pudiera acreditar unidad normativa entre ambas, y, así, extender su poder de control<sup>33</sup> sobre normas que no fueron demandadas ante ella.

Luego del controversial Caso ANIP, la idea de “conexión” no volvió a ser mencionada en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia hasta el 2017. Esta vez, a través de un voto disidente autoría del M. CEDALISE, promotor de la Doctrina de la Conexión desde la Corte Suprema de Justicia.

Las bases teóricas de la posición del Magistrado la encontramos en un ensayo sobre la Doctrina de la Conexión. El M. CEDALISE sostiene que el poder de control del Pleno implica que “*asuma un papel protagónico en el proceso valorativo que define la constitucionalidad de un instrumento o disposición legal o acto estatal*”.<sup>34</sup> Es decir, la razón por la que la Doctrina de la Conexión podría aplicarse es que el poder de control lleva implícito una suerte de activismo que permite expandir las labores judiciales del Pleno a poder llegar a analizar y consecuentemente declarar, de oficio, la inconstitucionalidad de una ley o un acto estatal. La incorporación de la Doctrina de la Conexión, argumenta el autor, no requiere una modificación legislativa del Libro IV del Código Judicial sobre Instituciones de Garantía (normas que regulan los procesos constitucionales), ni la introducción de la Doctrina en un nuevo Código Procesal Constitucional, pues “constituye una regla del juicio” del juez constitucional y valoración que hace la Corte cuando enfrenta una norma o acto a la Constitución.<sup>35</sup>

Las consideraciones doctrinales del M. CEDALISE fueron previamente expuestas por él en su voto disidente en el Caso Reglamentaciones de Donativos de la Asamblea Nacional.<sup>36</sup> En este caso, se

---

<sup>31</sup> Estos supuestos de hecho provienen de lo que ya he descrito: 1. Hasta dónde se reduce la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad de la persona; y 2. Frente a una inminente declaratoria de inconstitucionalidad, qué haces con las normas que de alguna manera tienen una relación con la que sí ha sido declarado inconstitucional.

<sup>32</sup> POLO PAZMIÑO, Esteban (2022): “La Declaratoria de Inconstitucionalidad de Normas por Conexidad en Ecuador”, *Revista de Derecho*, No. 38 (julio-diciembre 2022): pp. 53-73. Pág 61.

<sup>33</sup> Me referiré a Poder de Control de Constitucionalidad (poder que tiene la Corte de defensa de la Constitución y declarar inconstitucionales actos y normas de otros poderes constituidos) como “Poder de Control”.

<sup>34</sup> LA ESTRELLA DE PANAMÁ (05/09/2017)

<sup>35</sup> LA ESTRELLA DE PANAMÁ (05/09/2017). En el artículo también se hace una especie de argumentación subsidiaria que el 2566 puede interpretarse de manera inversa.

<sup>36</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ERNESTO CEDEÑO VS DECRETO N°441-2016-DMYSC DE 25 DE OCTUBRE DE 2016 DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DONDE SE PROBÓ EL DOCUMENTO:

desafió la inconstitucionalidad de una reglamentación a los donativos que realiza la Asamblea Nacional a terceros, realizada por la Contraloría General de la República en 2016. La mayoría del Pleno, en una cerrada decisión 5-4, declaró inconstitucional toda la reglamentación de la Contraloría sobre la base que esta institución estaba reglamentando una actividad (donaciones) que estaba constitucionalmente prohibida realizar a la Asamblea Nacional de acuerdo con el artículo 277 de la Constitución. La mayoría de la Corte, en esencia, decidió que “*el Decreto de la Contraloría General de la República regula una actividad que la Constitución prohíbe*”.<sup>37</sup> En su disenso, el M. CEDALISE sostuvo que el poder de control debió extenderse a la Ley General de Presupuesto anual (que no había sido desafiada de inconstitucional) que contemplaba la existencia de subsidios y donativos que, conforme al concepto de la mayoría, están prohibidos según el 277 de la Constitución. En este disenso, el M. CEDALISE considera que la Doctrina de la Conexión debe incorporarse a la técnica de análisis de la Corte Suprema de Justicia cuando ejerce el control de constitucionalidad.

## V. 23 DE DICIEMBRE DE 2022, EL DEBUT DE LA CONEXIÓN

La composición de la Corte Suprema de 2017 a 2022 cambió dramáticamente en vista de la conclusión de periodos de la mayoría de los magistrados. Solo tres de los nueve magistrados que componían la Corte en 2017 se mantenían a diciembre de 2022,<sup>38</sup> de los cuales solo dos estuvieron presentes en la decisión del Caso Reglamentaciones de Donativos de la Asamblea Nacional.<sup>39</sup> Seis nuevos magistrados formaron parte de la decisión del Caso Citaciones Legislativas a Particulares. Lo que permitió a los defensores de la Conexión una posibilidad de traer la Doctrina nuevamente a la mesa del Pleno de la Corte Suprema. Además, en un caso donde las condiciones para analizar la posibilidad de expandir el poder de control son llamativas, ya que el campo de batalla jurídico enfrenta al Legislativo con el Judicial.

En el presente Caso de Citaciones Legislativas a Particulares, la Corte Suprema introduce la Doctrina de la Inconstitucionalidad por Conexión. Por primera vez, la Corte aplica esta doctrina para analizar y decidir si una norma no solicitada por los demandantes es inconstitucional. Es decir, se pudiera sostener con solidez que la Corte Suprema, de oficio, declara una norma inconstitucional. La Conexión hace su debut, al menos formalmente, en el sistema constitucional panameño.<sup>40</sup>

---

“REQUISITOS Y CONTROLES PARA OTORGAR APOYOS EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ (DONATIVOS O SUBSIDIOS)” (2017): Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, Entrada 1141-16, 16 de marzo de 2017.

<sup>37</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 18.

<sup>38</sup> Los magistrados CEDALISE y AYU PRADO y la magistrada RUSSO se mantenían en el cargo a diciembre de 2022.

<sup>39</sup> La M. RUSSO no participó de la decisión del Caso Reglamentaciones de Donativos de la Asamblea Nacional. Los magistrados AYU PRADO y CEDALISE disintieron en el Caso, pero por razones distintas.

<sup>40</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 40: “Por Conexidad, también es contrario a la Constitución Política conducirlos por orden de la propia Asamblea Nacional, en caso de no asistir, salvo que se trate de sus funciones judiciales”

En una suerte de expansión del poder de control, el Pleno no consideró suficiente la declaratoria de inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 49 del RORI, y entró a analizar el tercer párrafo del artículo 49 del RORI sin que éste hubiera sido demandado. El tercer párrafo del RORI regulaba la posibilidad que, frente a la negativa de comparecencia de los citados por las Comisiones Permanentes o de Investigación, las mencionadas Comisiones ordenaran la conducción ante la Asamblea Nacional. Es decir, y tal como apuntó la Corte, la conducción ante la Asamblea Nacional era una consecuencia de la citación a particulares.

## VI. LA CORTE Y SU PREGUNTA EXISTENCIAL, ¿QUÉ TANTO PODER TENGO?

La relación de causalidad con la que se parte para aplicar la Doctrina de Conexión es un reflejo del argumento de interpretación integrada utilizado para declarar inconstitucional el segundo párrafo del artículo 49 del RORI. El problema que se plantea la Corte al enfrentar la existencia del tercer párrafo del artículo 49 del RORI es el siguiente: si las citaciones a particulares son inconstitucionales por cuanto, entre otras razones, son obligatorias (recordar argumento de interpretación integrada), esa “fuente de obligatoriedad” también debe ser analizada de inconstitucional. Sin embargo, la “fuente de obligatoriedad” no fue acusada de ser inconstitucional por los abogados que iniciaron el Caso. Con lo cual, la Corte decide si puede entrar a analizar la constitucionalidad de normas que no han sido desafiadas ante ella como resultado de su propio razonamiento. En palabras más sustantivas, si la Corte puede ejercer el poder de control unilateralmente gracias al análisis y conclusiones que ella misma ha hecho en determinado caso.

La pregunta entre líneas<sup>41</sup> de la segunda parte del Caso implica que la propia Corte defina el alcance de su propio poder. Tímida y confusamente, parece que responde de manera afirmativa incorporando, finalmente, la Doctrina de la Conexión. El Pleno justifica la posibilidad de aplicar la Doctrina de la Conexión con una lectura expansiva y activista de su propio poder de control, y se escuda frente a la posible vulneración de las reglas de congruencia judicial *extra* y *ultra petita* sosteniendo que aplicar la Conexión es una “técnica de control constitucional”.<sup>42</sup> Las razones que apoyan esta interpretación del propio poder de control no son profundizadas más allá de los enunciados doctrinales sobre la necesidad de dar “un dinamismo interpretativo” para “ponderar todos los bienes jurídicos tutelados involucrados en el caso concreto” y del M. CEDALISE quien sostiene que garantizar la supremacía constitucional lleva implícito ejercer poderes oficiosos del Pleno;<sup>43</sup> y dos particulares analogías del

---

<sup>41</sup> La pregunta es ¿qué tanto poder de control tengo como Corte Suprema de Justicia?

<sup>42</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 31. Parece que la Corte no se preocupa por matizar qué tan expansivo está siendo al responder su pregunta existencial. Pues, aclara que la Doctrina de la Conexión es una “técnica” al ejercer el poder del control de constitucionalidad y que es “excepcional”. La Corte no define si utilizar la Conexión es realmente un elemento del poder de control que puede llegar a ser excesivo pero que puede justificarse y ser excepcional. Para nuestro análisis, esta cita puede ser traducida como “una manera implícita de ejercer el poder de control”.

<sup>43</sup> CEDALISE, Cecilio (2017): *El Juicio de Inconstitucionalidad como mecanismo de control de normas y medios de defensas de derechos fundamentales* (Ciudad de Panamá, Editorial Portobelo), pp. 53. Citado en DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 32.

problema jurídico planteado en el Caso, con los precedentes del Caso ANIP<sup>44</sup> y el Caso Reglamento Interno de Personal de Ministerio de Salud.<sup>45</sup>

Es en este punto donde encontramos el valor doctrinal e investigativo del Caso, pues la Corte está decidiendo sobre su propio poder – aspecto que no es usual –;<sup>46</sup> y lo está decidiendo de una forma que genera una serie de riesgos para el sistema constitucional panameño. En especial, para la separación de poderes. Riesgo que analizaré más adelante.

## VII. LA CONEXIÓN ENTRA A LA CANCHA Y ANOTA UN GOL

Una vez la Corte decide que se debe aplicar la Doctrina de la Conexión para analizar la inconstitucionalidad de una norma que no fue desafiada, por su supuesta relación de causalidad con la norma que sí es declarada inconstitucional; el Pleno pasa a decidir una pregunta que, da la impresión, ya está sesgada, pre respondida, e inclinada a dar una respuesta de inconstitucionalidad. Ya que parecería innecesario aplicar la Doctrina de la Conexión si la Corte no está segura si la norma o acto del cual hará el control es inconstitucional.

La pregunta sobre si el tercer párrafo del artículo 49 del RORI es inconstitucional es relativamente directa: “¿Puede la Asamblea Nacional, en base a sus facultades constitucionales relacionadas con sus funciones administrativas y legislativas, ordenar la conducción de cualquier persona?”.<sup>47</sup> La respuesta es que no. Y se basa, utilizando una especie de soliloquio circular,<sup>48</sup> en el presupuesto que la Corte

---

<sup>44</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ARTÍCULOS 1 Y 14 DE LA LEY NO. 24 DE 8 DE ABRIL DE 2013 “QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE INGRESOS PÚBLICOS” (2014). En el Caso Citaciones Legislativas, no está muy claro el uso de este precedente para justificar la aplicación de la Conexión ya que recordemos que en este caso no se admite, al menos formalmente, la Doctrina de la Conexión. Además, la situación del Caso ANIP que obligó a la Corte a utilizar poderes oficiosos, fue que se dejaba una norma sin sentido, por la declaración de inconstitucionalidad. No había una relación de causalidad entre norma declarada inconstitucional y norma a la que se le aplicarán poderes oficiosos, como sí sostiene la Corte en el Caso Citaciones Legislativas a Particulares.

<sup>45</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RICAURTE GONZÁLEZ GONZÁLEZ EN SU PROPIO NOMBRE CONTRA VARIOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO INTERNO DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE SALUD (1995): Pleno de la Corte Suprema de Justicia, 30 de noviembre de 1995. La analogía entre este caso y el de Citaciones Legislativas a Particulares es aún más extraña ya que en la decisión de 1995 la Corte no hace mención o referencia a una idea de Conexión. En su lugar, la Corte extiende la declaratoria de inconstitucionalidad al Reglamento Interno, cuando solo se habían demandado unos artículos particulares, porque encuentra que hay una inconstitucionalidad de forma en el Reglamento Interno, íntegramente.

<sup>46</sup> Los últimos casos en los que se pudiese argumentar que la Corte decide sobre su propio poder es el Caso Indultos Presidenciales en 2008 (Gaceta Oficial 26337 A), el Caso Sala Quinta en 2011 (Gaceta Oficial 26821), o el Caso Conformación de Circuitos Electorales donde se habla de omisiones legislativas en 2020 (29169 A).

<sup>47</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 34.

<sup>48</sup> La premisa o supuesto que lleva a la Corte a hacer la pregunta para aplicar la Doctrina de la Conexión es igual a la conclusión con la que se responde a ella. STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY: *Fallacies*, 2 de abril de 2020. “*The fallacy of begging the question (petitio principii) can occur in a number of ways. (...) This argument begs the question because the premise and conclusion are the very same proposition, albeit expressed in different words. It is a disguised instance of repetition which gives no reason for its apparent conclusion.*”

justamente encontró para aplicar la Doctrina de la Conexión: la relación de causalidad. La Corte sostiene:

“(…) si la Asamblea Nacional no está facultada para citar y/o emplazar a particulares o empresas privadas menos aún se encuentra en potestad de “conducirlos” como “consecuencia” de la renuencia a dicha comparecencia; incluyendo a servidores públicos o funcionarios de otros Órganos y/o entidades del Estado.”<sup>49</sup>

No obstante, el monólogo circular es maquillado con un desarrollo conceptual respecto a que el poder de conducción o apremio corporal es exclusivo de las autoridades jurisdiccionales. Como quiera que la Asamblea Nacional, al ejercer las facultades del artículo 49 del RORI está ejerciendo facultades administrativas y no jurisdiccionales, ese poder de conducción es un “desbordamiento evidente de las facultades taxativas conferidas a dicho Órgano del Estado”.<sup>50</sup> En consecuencia, el tercer párrafo del artículo 49 del RORI es declarado inconstitucional, y, de acuerdo con cómo opera el control de constitucionalidad, es “expulsado del sistema jurídico”. En palabras simples, el poder administrativo de conducción del Legislativo es eliminado. Lo que implica, también, la inconstitucionalidad de conducciones corporales a servidores públicos, a pesar de que el caso, originalmente, no había planteado la inconstitucionalidad o no de citaciones administrativas a servidores públicos.<sup>51</sup> Con la extensión de la declaratoria de inconstitucionalidad que no solo tiene efecto sobre particulares, sino sobre servidores públicos, da la impresión de que la Corte ha aplicado un *ultra petita* en un ejercicio descontrolado de su propio poder de control.

En definitiva, la *ratio decidendi* material y encubierta del Caso Citaciones Legislativas a Particulares es que la Corte Suprema ha admitido la posibilidad de expandir su poder de control como parte de una “técnica” de análisis judicial, a través de la aplicación de la Doctrina de la Conexión. Esta Doctrina permite a la Corte ejercer poderes de control unilateralmente cuando considere que hay una conexión o una relación de causalidad entre una norma declarada inconstitucional y una norma, no desafiada de inconstitucional.

Veamos esto en carne y hueso. La Corte decide que el segundo párrafo del artículo 49 del RORI que permitía al Legislativo citar a particulares es inconstitucional. En el razonamiento para llegar a la decisión, la Corte encuentra una relación de causalidad entre la citación a particulares (segundo párrafo del artículo 49 del RORI acusado de inconstitucional) y la conducción por renuencia (tercer párrafo

---

<sup>49</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 34-35.

<sup>50</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 37.

<sup>51</sup> El voto disidente de la M. RUSSO parece estar encaminado a que, si se asume que la conducción era una consecuencia de la citación, no era necesaria la aplicación de la Doctrina de la Conexión pues la eliminación de la causa (citación), automáticamente suprimía el efecto (conducción por renuencia). Lo que debe tomarse en cuenta con mayor cuidado en el presente caso, ya que la conducción por renuencia no solo aplicaba a citaciones a particulares, sino también a servidores públicos. Esta teoría puede ser reforzada analizando las intenciones legislativas de la introducción de la conducción por renuencia en la Ley No. 28 de 2009 que la Corte, justamente, cita en el caso para apoyar su teoría de la inconstitucionalidad de citaciones a particulares. En las intervenciones al momento de enmendar el RORI en 2009, los diputados y asesores elevaron la inquietud que las citaciones a funcionarios públicos no estaban siendo efectivas porque no tenían un mecanismo de coerción.

del artículo 49 del RORI no acusado de inconstitucional). Con lo cual, extiende su poder de control aplicando la Doctrina de la Conexión, de una manera circular, para analizar y, predeciblemente, declarar inconstitucional la conducción corporal por renuencia que no solo aplicaba a particulares, sino también a servidores públicos. Un gol jurisprudencial en contra, quizás, de la separación de poderes.

### VIII. SECUELAS Y RIESGOS, LA CONEXIÓN Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

A pesar de que la Corte haga la aclaración que el presente caso es excepcional y la aplicación de la Doctrina de la Conexión se de en casos específicos donde haya “una ostensible vulneración de la Constitución Política, aun cuando tímidamente fue expuesta por uno de los actores inconstitucionales”,<sup>52</sup> la falta de parámetros para aplicar una doctrina que engrandece el poder de control no solo es peligrosa, sino llamativa para la Corte Suprema. En el campo de batalla de los poderes del Estado, es una realidad práctica que los poderes constituidos van a tender a expandir sus facultades si tuviesen la oportunidad de hacerlo.<sup>53</sup> Con lo cual, una realidad de los sistemas constitucionales es el reconocimiento de cuándo un poder del Estado se inclina a expandir su poder y en detrimento de qué otro poder lo está haciendo. Es palpable que, frente a la oportunidad de expandir su poder, el Poder Judicial, en este caso, la Corte Suprema, se sienta tentado a realizar esta expansión con la justificación de controlar al Legislativo, para “suprimir cualquier acto o norma perniciosos para los derechos fundamentales (...); derechos que, no deben ser ornamentales sino aplicados como norma jurídica suprema (...)”.<sup>54</sup> La realidad es que la Corte ha abierto las puertas para expandir su poder. Actitud que, naturalmente, trae sospechas por la manera en que lo ha hecho, y los riesgos que ocasiona.

Es relativamente complicado obtener un parámetro de aplicación de la Doctrina de la Conexión luego de la *ratio decidendi* establecida por la Corte en este caso.<sup>55</sup> Recordemos que la doctrina de por sí ya trae una noción expansiva del poder de control de la Corte, y la decisión de la mayoría no define cuándo es permisible expandir el poder de control y bajo qué supuestos se aplica la doctrina de la Conexión.

Una salida fútil para atender la problemática de ausencia de parámetro es analizar cómo ha sido redactada la demanda de inconstitucionalidad, salida que se infiere de la opinión de la Corte.<sup>56</sup> De esta salida se puede inferir que el parámetro para aplicar la Conexión sería verificar si de la explicación del concepto de infracción en la demanda de inconstitucionalidad se infiere que el reproche es realmente

---

<sup>52</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 30.

<sup>53</sup>MADISON, James o HAMILTON, Alexander (2016): *Federalist Paper No.51* (Washington DC, Coventry House Publishing) pp.254-255.

<sup>54</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 31.

<sup>55</sup> El voto disidente del M. AYU PRADO da indicios de ir por esta crítica. Para él, el reconocimiento y aplicación de la Doctrina de la Conexión requiere un debate y respuestas doctrinales más claros que los brindados por la opinión de la mayoría.

<sup>56</sup> DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY NO. 49 DE 4 DE DICIEMBRE DE 1984 (2022), pp. 30.

contra todo el cuerpo normativo o contra normas relacionadas. Sin embargo, esta es una salida procesal que ubica la responsabilidad en cómo se redacta la demanda, más que ser una salida sustancial que obligue a la Corte asumir el peso de su responsabilidad y cuestione cuándo es legítimo y necesario expandir su propio poder de control, teniendo en cuenta el riesgo de ilegitimidad al llevar a cabo estas acciones.

La salida sustancial parece ser un parámetro de “ostensible de vulneración constitucional”, que da a entender que previo a aplicar la Doctrina de la Conexión, la Corte está predispuesta y contaminada en decidir que la norma que se analizará producto de la conexión es inconstitucional. El análisis, por ejemplo, que la Corte realiza en este caso sobre la pregunta a si podía la Asamblea ordenar la conducción de cualquier persona, parece estar de más y ser irrelevante, si el resultado es inminente. En pocas palabras, aplicar la Doctrina de la Conexión, bajo el parámetro de “ostensible vulneración constitucional”, lleva a tener una respuesta automática: si aplico la Conexión es seguro que la norma o acto que se controlará es inconstitucional.

El análisis de la Corte parece quedar corto frente a la necesidad de establecer un parámetro para el uso de la Doctrina que permita medir el ya expandido poder de control para evitar que se ejerza descontroladamente. La opinión de la mayoría reconoce mínimamente, por ejemplo, que aplicar la Conexión implica analizar si hay una unidad normativa entre la norma declarada inconstitucional y la norma a la que se le aplicará la conexión (norma conexas).<sup>57</sup> Estándares que permitan a la Corte analizar (i) si la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma deja sin sentido el resto del cuerpo normativo, análogo al Caso ANIP; o (ii) si existe una inminente y exclusiva relación de causalidad entre la norma declarada inconstitucional y la norma conexas, están casi que ausentes o modestamente analizados en el razonamiento de la mayoría.

Es justamente la ausencia de un parámetro claro y definido para la aplicación de la Doctrina de la Conexión, lo que no permite delimitar el ya naturalmente expansivo poder de control de constitucionalidad en Panamá. Lo cual, da cabida a la posibilidad de un entendimiento amplio del Poder Judicial que ya no se ajuste a las limitaciones naturales de pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma o acto cuando se le presente un caso, al menos de manera abstracta.<sup>58</sup> El riesgo para la separación de poderes y el alcance de un poder judicial ilimitado está justificado precisamente por la conclusión sustancial que nos brinda el desenlace del Caso Citaciones Legislativas a Particulares. La Corte ha reescrito y reconfigurado un artículo del RORI, cuando podía evitarse esta alternativa, sobreponiéndose sobre la función legislativa de la Asamblea Nacional y convirtiéndose en el evitable superlegislador con el uso desmedido e injustificado de la Doctrina de la Conexión.

---

<sup>57</sup> POLO PAZMIÑO, Esteban (2022): “La Declaratoria de Inconstitucionalidad de Normas por Conexidad en Ecuador”, *Revista de Derecho*, No. 38 (julio-diciembre 2022): pp. 53-73. Pág 61.

<sup>58</sup> NINO, Carlos Santiago (1993): “A Philosophical Reconstruction of Judicial Review”, *Cardozo Law Review*, No. 14, (1992-1993): pp. 799-846; p. 819. “(...) judges enjoy extremely broad power to decide the constitutionality of laws in light of evaluative basic standards that could be conceived of as part of an ideal constitution. However, these arguments justify an extraordinary scope of judicial review”.

## IX. CONCLUSIONES, ¿ES REALMENTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PANAMÁ UN PODER JUDICIAL AL APLICAR LA CONEXIÓN?

No perdamos de vista los resultados fácticos del Caso Citaciones Legislativas a Particulares. La Corte Suprema de Justicia, máximo ente del Poder Judicial y poseedor del poder de control declara que una norma que forma parte del RORI – ley, quizás, más relevante del Poder Legislativo – vulnera la Constitución. Y ha llegado a esa conclusión utilizando una doctrina creada jurisprudencialmente, que le permite a la Corte expandir sus poderes de control. En el camino, la Corte ha suprimido unilateralmente y de manera *sua sponte*, una parte del RORI en una abierta confrontación con el Poder Legislativo utilizando su poder de control expansivamente e irrumpiendo en el proceso democrático legislativo. Evidencia de ello es que la declaratoria de inconstitucionalidad por conexión no solo tuvo efectos sobre las citaciones a particulares que fue declarado inconstitucional, sino también sobre las citaciones a servidores públicos cuya constitucionalidad, por el momento, se sigue presumiendo al no haber sido objeto de debate constitucional. El poder administrativo de citación ha sido reconfigurado por la Corte en una argumentable extralimitación de sus poderes de control.

La Conexión ha hecho su debut. De una forma precipitada e inesperada. Una serie de interrogantes quedan sin resolver respecto a cómo funcionará esta doctrina, ¿se necesita una declaratoria de inconstitucionalidad previa para poner en marcha la conexión? ¿De qué manera la Corte establece que hay una relación de conexidad o causalidad entre (i) normas o actos que han sido desafiados por inconstitucionales; y (ii) normas y actos que no han sido desafiados? ¿La aplicación de la Doctrina de la Conexión es una acumulación desmedida de poder? Si lo es ¿qué tan razonable y justificada es? La puerta ha quedado abierta a la concentración de poder; y la tentación del controlador a tener el poder de su lado será un riesgo latente en la solución de conflictos, sobre todo estructurales, entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Esto redefine nuestro entendimiento sobre el poder de control de constitucionalidad y sobre el papel de la Corte Suprema de Justicia en el sistema constitucional de Panamá. La incorporación y aceptación de este tipo de doctrinas expansivas, añadido a la ausencia de parámetros racionales, lleva a cuestionarnos si realmente nuestra Corte Suprema, como poseedora del poder de control, es parte del Poder Judicial; pues no le parecen aplicar las barreras naturales del poder judicial.<sup>59</sup> La duda sobre la legitimidad y alcance constitucional de la Corte Suprema se incrementa aún más, ¿es posible limitar al limitador?

---

<sup>59</sup> DE TOCQUEVILLE, Alexis (2010), *Democracy in America* (Indianapolis, Liberty Fund), pp. 168-169. El poder de control de los jueces en los Estados Unidos está limitado porque este poder solo puede ser ejercido para resolver casos específicos y no preguntas abstractas. No pueden actuar *sua sponte* sobre temas teóricos. Argumentos similares planteó el panameño ÓSCAR TERÁN en 1911. Terán, Oscar (1911): *Las Leyes Inconstitucionales y el Poder Judicial. Defensa del señor Hilary B. Parker agente de la "Royal Mail Steam Packet Co."*. Alegato ante la Corte Suprema de Justicia (Ciudad de Panamá, Tipografía Excelsior)