

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO XCI

PANAMA, R. DE P., LUNES 9 DE MAYO DE 1994

Nº 22.531

CONTENIDO

MINISTERIO DE VIVIENDA RESOLUCION Nº 64-94

(De 5 de mayo de 1994)

"POR LA CUAL SE DEJA SIN EFECTO LA RESOLUCION Nº 164-93 DEL 4 DE AGOSTO DE 1993 Y SE REITERA LA APROBACION DE UNA REZONIFICACION DEL SECTOR DE CORONADO, APROBADA MEDIANTE RESOLUCION Nº 121-93 DEL 27 DE MAYO DE 1993 DICTADA CON ANTERIORIDAD A LA RESOLUCION Nº 130-93 Y LA RESOLUCION Nº 130-93."

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Fallo del 10 de diciembre de 1993

Fallo del 10 de diciembre de 1993

Fallo del 10 de diciembre de 1993

ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEPTO. DE CORRESPONDENCIA
ARCHIVO Y MICROFILMACION

AVISOS Y EDICTOS

MINISTERIO DE VIVIENDA

RESOLUCION Nº 64-94

(De 5 de mayo de 1994)

"Por la cual se deja sin efecto la Resolución Nº 164-93 del 4 de agosto de 1993 y se reitera la aprobación de una Rezonificación del sector de Coronado, aprobada mediante Resolución Nº 121-93 del 27 de mayo de 1993 dictada con anterioridad a la Resolución Nº 130-93 y la Resolución Nº 130-93*."

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Vivienda tiene competencia de acuerdo a lo establecido en la Ley 9 de 1973 en su Artículo Segundo, Literal Q, para regular la zonificación que requiere la planificación de las ciudades.

Que la sociedad Coromor, S.A., mediante memorial presentado a este Despacho Superior el 19 de abril de 1993, solicitó la aprobación del Proyecto denominado Punta Barroja a construirse en Coronado.

Que mediante Resolución Nº 121-93 del 27 de mayo de 1993, este Ministerio aprobó la rezonificación de Coronado y del Proyecto Punta Barroja.

Que el 4 de agosto de 1993 mediante Resolución Nº 164-93 se declaró nula y sin efecto la Resolución Nº 121-93 del 27 de mayo de 1993.

Que la sociedad Coromor, S.A., mediante memorial presentado ante este Despacho Superior el 19 de abril de 1994, solicitó nuevamente la aprobación del Proyecto denominado Punta Barroja, alegando que dicho Proyecto cuenta con aceptación del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (ICAN), Ministerio de Salud y Dirección de Aerobática Civil, y que la Resolución Nº 164-93 del 4 de agosto de 1993 fue prorrogada cuando se cumplió con todas las condiciones previamente

GACETA OFICIAL**ORGANO DEL ESTADO**

Fundada por el Decreto de Gabinete Nº 10 de 11 de noviembre de 1903

REYNALDO GUTIERREZ VALDES
DIRECTOR**MARGARITA CEDEÑO B.**
SUBDIRECTORA**OFICINA**Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa No. 3-12,
Edificio Casa Amarilla, San Felipe Ciudad de Panamá,
Teléfono 28-8631, Apartado Postal 2189
Panamá, República de Panamá**LEYES AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
PUBLICACIONES****NUMERO SUELTO: B/. 1.00**Dirección General de Ingresos
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES
Mínimo 6 Meses en la República: B/.18.00
Un año en la República B/.36.00
En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo
Un año en el exterior, B/.36.00, más porte aéreo**Todo pago adelantado**

aprobadas por el Ministerio, habida consideración que no es competencia de este Ministerio declarar la nulidad de la Resolución Nº 121-93.

Que el Despacho Superior, mediante Resolución Nº 130-93 de junio de 1993 aprobó la re zonificación del sector de Coronado, asignándole al área del Proyecto Bermeja, el uso residencial de Baja Densidad R2BD.

Que la Resolución Nº 130-93 de junio de 1993, en su Artículo Segundo, resuelve conservar la vigencia hasta por un periodo de dos años de los cambios de uso del suelo ó de códigos de zona aprobados con anterioridad a la re zonificación del sector de Coronado.

Que a la fecha de dictarse la Resolución de re zonificación de Coronado, ya se había aprobado, con anterioridad, el cambio de usos de suelo solicitados por la sociedad COROMOR, S.A., para el Proyecto de Punta Bermeja.

Que la expedición de la Resolución Nº 164-93 del 4 de agosto de 1993, se verificó sin la realización de un procedimiento administrativo que le permite a la sociedad COROMOR, S.A., alegar sus argumentos de hecho y de derecho, aún cuando en la misma se afectan derechos previamente reconocidos y declarados por este Ministerio, en favor de dicha sociedad.

Que Coromor, S.A., considera la densidad habitacional de 80 personas por hectárea compatible con el Proyecto Punta Bermeja, el cual tendría una población ocasional, los fines de semana, lo cual es cónsono con las regulaciones contenidas en la Resolución Nº 130-93 del 1 de junio de 1993.

Que el Proyecto Punta Bermeja, además de implicar una inversión económica de aproximadamente B/.2.000.000.00, lo cual traería indudables beneficios económicos al área, ha sido propuesto manteniendo en su gran mayoría el área verde de los lotes en que se construirá y contemplado el equilibrio ecológico.

R E S U E L V E :

ARTICULO PRIMERO: Reiterar la aprobación otorgada mediante la Resolución Nº 121-93 del 27 de mayo de 1993 de manera que se aprueba la solicitud formulada por la Sociedad Coromor, S.A., para la edificación de un Proyecto Habitacional de 24

unidades de viviendas, una unidad por piso, sobre los lotes 9, 10, 11, 12 y 13 de la Parcela C-Este de Playa Coronado.

ARTICULO SEGUNDO: Reiterar la aprobación otorgada mediante la Resolución Nº 121-93 del 27 de mayo de 1993 de manera que se aprueba el cambio individual de uso de suelo para los lotes 9, 10, 11, 12 y 13 de la Parcela C-Este de Playa Coronado, similar a los Proyectos de la alta densidad en el área como apto para la realización del Proyecto denominado Punta Bermeja de la sociedad Coromor, S.A.

ARTICULO TERCERO: Previa a la construcción del Proyecto aprobado mediante la Resolución Nº 121-93 del 27 de mayo de 1993 y esa Resolución sobre los lotes cuyo uso ha sido autorizado en la misma, requiere a la Sociedad Coromor, S.A., las aprobaciones respectivas del I.D.A.A.N., Ministerio de Salud y Aeronáutica Civil.

ARTICULO CUARTO: Declarar sin efecto y sin vigencia la Resolución Nº 164-93 del 4 de agosto de 1993 y mantener las Resoluciones Nº 121-93 del 27 de mayo de 1993 y Nº 130-93 del 1 de junio de 1993.

ARTICULO QUINTO: Esta Resolución entrará en vigor a partir de la fecha.

FUNDAMENTO LEGAL: Ley Nº 9 del 25 de enero de 1973.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 5 días del mes de mayo de 1994.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

ING. RODRIGO SANCHEZ D.
Ministro de Vivienda

SR. RICARDO E. ICAZA
Viceministro de Vivienda

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo del 10 de diciembre de 1993

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTO POR EL LICENCIADO MIGUEL DEEN RODRIGUEZ CONTRA LA SENTENCIA DE 30 DE ABRIL DE 1993 PROFERIDA POR EL SEGUNDO TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

MAGISTRADA PONENTE: MIRITZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -Pleno.- Panamá, diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993).-

V I S T O S :

El licenciado Miguel Deen Rodríguez, en representación de la señora Pauline Brown Allen, ha demandado que la Corte Suprema de Justicia, que previo el cumplimiento de los trámites legales, declare que es inconstitucional la resolución proferida el 30 de abril de 1993 por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, en el proceso penal seguido a PAULINE BROWN ALLEN ante el Jurado Octavo del Primer Circuito Judicial, Rano Penal.

Cumplidos los trámites señalados en los artículos 2554

y siguientes del Código Judicial para estos procesos, el negocio está listo para resolver, a lo que se procede previas las consideraciones que a continuación se exponen.

I. LA DEMANDA

El demandante sustenta su pretensión en los siguientes hechos:

PRIMERO: Mediante sentencia de 11 de diciembre de 1990, el Juzgado Octavo del Circuito de lo Penal, del Primer Circuito Judicial, condenó a PAULINE BROWN ALLEN, de generales descritas en autos, a cumplir la pena de treinta y dos (32) de prisión, por la comisión del delito de Tráfico Internacional de Drogas, en grado de tentativa.

SEGUNDO: A través de memorial de febrero de 1991, demandó el Juzgado Octavo del Primer Circuito Judicial, Ramo Penal, el reemplazo de la Pena de 32 meses de Prisión impuesta a nuestra representada, por la reprobación privada a que se retira (sic) el artículo 82 del C.P., acorde con el Art. 70 de la Ley 3 del 22 de enero de 1991. La referida solicitud se presentó en el Tribunal de grado, en esa fecha, debido a que en el momento que resultara condenada nuestra patrocinada, no existía la Ley 3 del 22 de enero de 1991.

TERCERO: El Tribunal que previo a la solicitud y por considerarlo procedente, decretó reemplazar la pena de treinta y dos (32) meses de prisión impuesta a PAULINE

BROWN, por una reprobación privada, advirtiendo al Departamento Nacional de Migración que se encargue que ésta sea expulsada del Territorio Nacional y que no se le permita un nuevo ingreso al país, decretándose así su libertad inmediata.

CUARTO: En la actualidad está en ejecución la sentencia dictada en contra de PAULINE BROWN ALLEN, tal como consta en el certificado No. 400MC, expedido por el Departamento de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, el día 21 de enero de 1991.

QUINTO: El Segundo Tribunal Superior de Justicia, Ramo Penal, interponiendo un criterio subjetivo al querer de la Constitución y la ley, consideró que el delito por el que se procesó a nuestra representada, es un ilícito cometido por extranjero, que es de peligro social y que va en contra de la humanidad, por lo que dada la naturaleza del ilícito ABEVIA REVOCATORIA DEL AUTO fechado 20 de febrero de 1991, FANTINEAS la pena de 32 meses de prisión contra PAULINE BROWN ALLEN" (fs. 30-31).

Adicionalmente agrega el demandante que la Resolución impugnada, infringe los artículos 15, 17, 18, 19 y 43 de la Constitución Nacional.

En cuanto al concepto de la infracción de las referidas disposiciones constitucionales el recurrente estima que el artículo 15 fue infringido de manera directa, toda vez que la resolución atacada "anula la aceptación del principio de territorialidad de la ley, proclamado en nuestro ordenamiento jurídico, como en la mayoría de los Estados modernos" (fs. 32).

En relación a los artículos 17 y 18 considera el demandante que dichas normas constitucionales han sido violadas en forma directa, ya que dichos artículos "recogen el principio de legalidad, aplicables a todos los actos públicos, en cuya virtud todas las entidades públicas deben ajustar su actuación a la Constitución y a la Ley, les está

vedada incurrir en acciones u omisiones en violación al ordenamiento jurídico, ni por acción ni por omisión" (fs. 32-33).

El artículo 19 de la Constitución por su parte, expone el demandante, consagra el principio de igualdad ante la Ley, por tanto, prohíbe tanto las ventajas en beneficio de persona o personas determinadas, como la discriminación por razones de índole personal y los fueros o privilegios personales. Considera entonces el apoderado judicial de la señora Pauline Brown Allen, que a ésta le fue denegada la medida liberatoria, por ser de raza negra y extranjera, ya que según establece el recurrente en el libelo de demanda, "ha habido pronunciamientos en igual situación o peor que la que hoy nos ocupa donde se ha favorecido con medidas liberatorias de la naturaleza de la que hoy nos ocupa" (fs. 34).

La última de las normas constitucionales que la resolución impugnada infringe, según el demandante, es el artículo 43, y lo viola en forma directa por omisión.

II. OPINION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

De acuerdo con lo señalado en las normas de procedimiento, se le corrió traslado al Procurador General de la Nación de la demanda, quien por medio de la Vista No. 6 de 11 de febrero de 1992, emitió su opinión en relación al presente negocio, en los siguientes términos:

"...En reiteradas ocasiones la jurisprudencia nacional ha sostenido que el artículo 15 de la Constitución Nacional, es de carácter declarativo, es decir, no consagra derechos subjetivos, por lo que en forma directa y de por sí no es susceptible de violación alguna.

Dicho precepto constitucional establece un principio general de que los extranjeros y nacionales están sometidos a la ley común en el centro del territorio nacional, pero tal principio no resulta infringido cuando precisamente la resolución acusada de inconstitucionalidad está sujeta a la ley...

...El caso que corre los artículos 17, 19

y 12 de la Constitución Nacional, puesto que su carácter declarativo o enunciativo impide que puedan ser objeto de violación...

"...El artículo 18 de la Carta magna, enuncia en forma general las responsabilidades en que incurren los particulares y los servidores públicos, y en caso de que ello ocurra dichas responsabilidades no son objeto de un recurso de inconstitucionalidad, sino mediante otras acciones judiciales...

"...La afirmación que hace el recurrente a fojas 31 referente a la discriminación por el color de la piel negra de su defendido, es un alegato de parte meramente subjetivo, sin asidero jurídico, que en ningún momento

se ha contemplado en la resolución atacada de inconstitucionalidad.

A juicio de este Despacho, tampoco le asiste razón al recurrente sobre la supuesta infracción del artículo 73 de la Constitución Nacional que trata del efecto irrotractivo de las leyes, salvo algunos casos, que en nada se relacionan con el presente negocio, explicamos:

En la resolución denunciada, el Tribunal, ad-quem, modificó un error cometido por el inferior. Ello, porque fue concedida la sustitución de la pena de prisión, sin llenar los requisitos que establece la ley. Dichos requisitos, por un lado, se refieren los elementos requeridos para suspender condicionalmente la pena, como por ejemplo, se de un sujeto que ha llevado una vida

ajustada a derecho, sin antecedentes penales y que con posterioridad al acto delictivo haya demostrado arrepentimiento.

El Tribunal de Segunda instancia consideró que no se aprecián las condiciones necesarias para la suspensión condicional de la pena, lo cual es una exigencia de la norma aplicada por el juzgador lo que por ejemplo el arrepentimiento no ha quedado demostrado... (fs. 11).

Por otro lado, sostiene el Tribunal, tampoco se siguió el procedimiento establecido en el artículo 237B, toda vez que a la vez de este precepto legal, es en la sentencia definitiva de la pena de prisión, y no un auto, como ocurrió en el proceso penal en cuestión... (fs. 44-47).

En apoyo a su criterio el funcionario en referencia cita tanto jurisprudencia de esta Corte, como doctrina del Derecho Constitucional del Dr. César A. Quintero.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

En cuanto a la alegada infracción por la resolución de 30 de abril de 1991 proferida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia, del artículo 15 de la Constitución Política, tenemos que el destacado jurista panameño, ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Dr. César Quintero ha manifestado sobre esta norma constitucional:

"El artículo, por demás, es un rípiio constitucional, al menos en nuestro concepto. Se trata del artículo 15 part. 15 de la Constitución Política de 1972 que dice:

"Tanto los nacionales panameños como los extranjeros que se hallen en el territorio de la República están obligados a vivir sometidos a la Constitución y a las leyes y a respetar y obedecer a las autoridades".

Hemos dicho que el transcrito artículo es, en nuestra opinión, un rípiio constitucional.

Veamos primero el significado de esta locución y luego las razones por las cuales tenemos del citado precepto la opinión que hemos avanzado.

En general, entiendese por rípiio todo conjunto de palabras inútiles que se incluyen en un escrito o discurso, las cuales constituyen simple material de relleno o de adorno innecesario.

En cuanto al derecho que estudiamos, llámase rípiios constitucionales no solo los

preceptos que pretenden afirmar principios ya consagrados y evidentes, sino también aquellas disposiciones carentes de verdadero carácter normativo, cuya supresión, por tanto, en nada afectaría las demás disposiciones, ni el contrato general, de la Constitución.

Rípiio constitucional puede ser cualquier fórmula que pretenda establecer un precepto impracticable y pueda serlo también cualquier fórmula que contenga un truismo, es decir, una verdad demasiado evidente y trillada, cuya proclamación carece, por tanto, de trascendencia efectiva.

Ahora bien ¿por qué estimamos que el referido artículo entra dentro de la explicada categoría de rípiios? Por la sencilla razón de que es cosa obvia que la Constitución y las leyes de un Estado rigen para todas las personas que se hallan bajo su jurisdicción territorial, salvo excepciones generalizadas... (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Impresora Antonio Lehmann, t. I, San José, 1967, pp. 89-90) (Lo censurado y subrayado es de la Corte).

De lo antes expuesto, se colige que el artículo 15 de la Constitución Política es una norma que no consagra ningún derecho que no esté ya consagrado en la Constitución

y por tanto, debe desestimarse la alegada infracción de dicha norma constitucional por la resolución impugnada.

El demandante también estima infringidas las siguientes normas constitucionales: artículo 17, el cual se limita a establecer los fines para los cuales se instituyen las autoridades públicas; artículo 18, referente a la responsabilidad que recae sobre particulares por infracción de la Constitución o de la Ley, y sobre los servidores públicos por las mismas causas que los particulares y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas; y por último, el artículo 19, el cual contiene la prohibición de fueros o privilegios personales y de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esta Corporación de Justicia se ha manifestado, sobre las dos primeras normas, en el sentido de que son disposiciones que no consagran derecho o garantía individual alguna, por ser normas de carácter meramente declarativas o programáticas, que no son susceptibles de violación de manera directa, sino en vinculación con otra norma constitucional que sí contenga derechos individuales o sociales. En cuanto a la alegada violación del artículo 19 de la Constitución Nacional, la Corte está de acuerdo con lo expresado por el señor Procurador de la Nación en su Vista Fiscal en cuanto a que "la afirmación que hace la recurrente... referente a la discriminación por el color de la piel negra de su extendida, es un alegato de parte meramente subjetivo, sin asidero jurídico, que en ningún momento ha contemplado la resolución atacada de inconstitucionalidad" (fs. 46).

La última de las normas de la Constitución Nacional que el recurrente considera que ha sido violada es el artículo 43, el cual establece el principio de irretroactividad de la Ley, sobre cuanto se trata de leyes de orden

público o de interés social cuando en ellas así se exprese y en materia criminal la ley más favorable al reo.

En el caso subjudice se puede apreciar en relación con la alegada violación del referido artículo, que la Juez de Primera Instancia mediante sentencia de 13 de diciembre de 1990, condenó a la señora PAULINE BROWN, a la pena de treinta y dos (32) meses de prisión por tráfico internacional de droga, en grado de tentativa. Posteriormente, el licenciado Miguel Deen Rodríguez, apoderado judicial de la procesada PAULINE BROWN solicitó a la Juez de la causa que se le reemplazara la pena de prisión por otra medida según lo especificado en el artículo 70 de la Ley No. 3 de 22 de enero de 1991, que subroga el artículo 2398 del Código Judicial, a lo que la Juez Ad-quo respondió afirmativamente reemplazando la pena de prisión por la medida de reprobación privada, según lo dispuesto en el artículo 2398 del Código Judicial que a la letra dice:

"Artículo 2398. El juez del conocimiento, al dictar la sentencia definitiva, podrá reemplazar la pena de prisión no mayor de tres (3) años cuando no se encuentren reunidas las condiciones que le permitan suspender condicionalmente la ejecución de la pena, siempre que se trate de delincuente primario. En estos casos podrá decretar, según proceda en derecho, cualquiera de las medidas previstas en los ordinales 1 y 2 del artículo 82 del Código Penal".

El artículo 82 del Código Penal, por su parte expresa:

"Artículo 82. Cuando no proceda la suspensión condicional de la pena, el Tribunal podrá reemplazar la pena de prisión inculpa no mayor de un año por una de las siguientes:

1. Conversión a días-multa, y
2. Reprobación pública o privada" (Subraya la Corte).

La pena de prisión dictada contra la señora Brown fue reemplazada por la medida de reprobación privada, mediante resolución No. 29 de 20 de febrero de 1991 emitida por la Juez Octava de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, con fundamento de derecho en el artículo 70 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991, (que modificó el artículo 2398 del Código Judicial y el artículo 82 del Código Penal en lo que al periodo de duración de la pena de prisión reemplazable, el cual aumentó a 3 años).

Esta Resolución fue impugnada por el representante del Ministerio Público, y el Segundo Tribunal Superior de

Justicia, mediante sentencia de 30 de abril de 1991, resolvió la apelación interpuesta revocando el auto de 20 de febrero de 1991, dictado por el juez a-quo y manteniendo la pena de 32 meses de prisión impuesta a Pauline Brown Allen.

En dicha sentencia el Tribunal ad-quem expuso las siguientes consideraciones:

"Observa el Tribunal, que el ilícito castigado es el de tráfico de drogas, se trata de un imputado extranjero y la medida de la sustitución no fue adoptada en la sentencia tal como lo ordena el artículo 239º del Código Judicial...

Si como indica esta disposición es en el momento de dictar la sentencia y en el presente caso se encontraba en cumplimiento tal como lo indica el Certificado No. 40-

CNC, del Departamento de Corrección visible a fojas 8º, considera este Tribunal que dada la naturaleza del ilícito, el peligro social que representan sus autores ya que ejecutan un delito contra la humanidad y así se ha establecido en múltiples convenios internacionales sobre la materia, resulta generoso conceder la solicitud formulada, liberando del cumplimiento real de la pena a partir de la dictación de la sentencia a quien merece cumplirla por las razones ya indicadas" (fs. 11-12).

En primer lugar hay que tomar en cuenta que el tribunal del conocimiento no está obligado en todos los casos a reemplazar la pena de prisión impuesta. Las normas transcritas lo autorizan a hacerlo, pero no lo obligan. Y ello es así porque en ambas normas se preceptúa que el Juez podrá reemplazar la pena. Esta facultad no constituye una obligación de acuerdo con el texto de las normas a que nos venimos refiriendo.

En segundo lugar, el Fleno de la Corte Suprema de Justicia estima que la alegada violación del artículo 41 de la Constitución Política por la sentencia del Tribunal ad-quem no se ha producido tal vez que, si bien dicho artículo consagra que en el juicio criminal se aplica la ley que faculte al caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala IV, en sentencia de 11 de febrero de 1991, mediante la cual se revocó la apelación interpuesta por el recurrente frente al Tribunal ad-quem, resolvió que el Tribunal ad-quem no puede aplicar la ley que se aplicaba en el momento de dictarse la sentencia apelada, sino la que se aplicaba en el momento de dictarse la sentencia que se apeló. En consecuencia, el Tribunal ad-quem no puede aplicar la ley que se aplicaba en el momento de dictarse la sentencia que se apeló, sino la que se aplicaba en el momento de dictarse la sentencia que se apeló.

únicamente la ley sustantiva, y no la ley procesal. En el

referido fallo se expone:

"Nuestra legislación a diferencia de la de otros países consagra la retroactividad y ultractividad en materia penal, pero no la hace extensiva a la ley procesal, pues por el contrario, considera que las reformas

procesales se aplican desde su promulgación y vigencia, por considerar al proceso de orden público y como el denominador común de impulso y aplicación de la ley sustantiva, además hay un interés social subyacente".

La Magistrada ponente del fallo antes parcialmente transcrito, Aura E. Guerra de Villalaz, en un artículo titulado "El Principio de Favorabilidad al Reo en la Legislación Panameña", se expresa sobre este tema lo siguiente:

"Frente al acontecer nacional, todo indica que la ley procesal penal debe interpretarse a la luz del artículo 32 del Código Civil. Una nueva ley procesal penal que regule la sustanciación y ritualidades del proceso no afecta las consecuencias penales del caso, pero impulsa el mismo. Igual situación se plantea cuando la ley procesal deja al arbitrio del Juez la concesión de una medida cautelar o sustitutiva de la

detención preventiva, tal alternativa u opción del Juezador participa de una naturaleza jurídica distinta, no obliga a su retroactividad". (VILLALAZ, Aura E. G. de. "El Principio de Favorabilidad al Reo en la Legislación Panameña". Registro Judicial, Número Extraordinario, Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá, Primer Encuentro Jurídico de Cortes Supremas (Panamá - Costa Rica), 1992, p. 32).

De acuerdo con la interpretación de que no es retroactiva la ley procesal penal, la decisión del Juez de la causa, al reemplazar la pena de prisión por la medida de reprobación privada, no se ajustaba a derecho porque no era aplicable al caso en controversia el artículo 238A del Código Judicial, modificado por el artículo 70 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991, ya que dicha ley entró en vigencia cuando la Sentencia que condenaba a la señora PAULINE HUGHES ALLEN, a treinta y dos (32) meses de prisión estaba debidamente ejecutoriada, y esa norma ordena que el reemplazo de la pena se haga en la sentencia.

Así pues, la resolución del Segundo Tribunal Superior de Justicia de 30 de abril de 1991, es válida y ejecutoriada fundamental porque, en primer lugar, el Jefe del Juzgado está facultado para resolver algunas penas, en virtud de lo establecido en el artículo 14 del Código Judicial. En segundo lugar, la restricción impuesta respecto a la decisión del Juez acerca de reemplazar la pena de 32 meses de prisión mediante un auto y no en la sentencia condenatoria y por último la sentencia en estudio fue fundamentada,

en una norma de carácter procesal, como lo es el artículo 2398 del Código Judicial, -el cual aumentó de 2 a 3 años de prisión, la pena reemplazable por días multa o reprobación pública o privada-, norma que como se ha expuesto, no puede aplicarse retroactivamente.

Por tanto, como la resolución judicial cuya declaratoria de inconstitucionalidad se demanda lo que hace es enmendar el error cometido por el tribunal a quo y no infringe las disposiciones constitucionales que el recurrente alega fueron violadas, ni ninguna otra norma constitucional, debe negarse las pretensiones del actor.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la resolución dictada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia, el día 20 de abril de 1991, mediante la cual revocó el auto emitido por el Juzgado Octavo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial, el día 20 de febrero de 1991, en el proceso penal seguido a PAULINE BROUW ALLEN.

NOTIFIQUESE

MIRITZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

AURA E. G. DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ
EDGARDO MOLINO MOLA
FABIAN A. ECHEVERS

ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.
RAUL TRUJILLO MIRANDA
HUMBERTO COLLADO

DR. CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 6 de abril de 1994

Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Foja del 10 de diciembre de 1993

MAGISTRADO PONENTE: JOSE MANUEL FERRANDES

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MIGUEL R. VANEGAS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACION, CONTRA EL ACAPITE "A" DEL ARTICULO 8 DEL DECRETO N2112 DE 17 DE JUNIO DE 1980, POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL DEPORTE AFICIONADO POST ESCOLAR EN PANAMA.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -Pleno.- Panamá, diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993).-

V I S I O S:

El licenciado Miguel Vanegas, actuando en su propio nombre y representación, interpuso ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia acción para que se declare que es inconstitucional la frase "y residir en la ciudad capital", contenida en el literal A del artículo 8 del Decreto 112 de 17 de junio de 1980, "Por el cual se reglamenta el Deporte Aficionado Post-escolar en la República de Panamá". El citado artículo es del siguiente tenor:

"ARTICULO 8o.- Para ser miembro de la a) Ser de nacionalidad panameña y residir en la ciudad capital;... (la subraya es del Pleno).
Junta Directiva de una Federación Nacional, se requiere:

Señala el licenciado Vanegas que el Decreto que contiene la norma impugnada "regula el deporte aficionado nacional por medio de la creación de una estructura organizativa similar, en su esencia, a la que existe en la división político-administrativa del país, esto es, mediante el reconocimiento de organizaciones bases que se constituyen en los corregimientos, a partir de las cuales se van integrando en mayor grado jerárquico los entes deportivos distritoriales, provinciales y, finalmente, las asociaciones de carácter (sic) nacional, que son las Federaciones de cada deporte en particular", según se deduce del artículo 1.

Expresa que el Decreto 112 regula lo concerniente a las condiciones y requisitos para la constitución, integración y funcionamiento de las asociaciones deportivas afiliadas del país, aplicando un criterio basado en la exigencia de que los miembros de las Juntas directivas residan en la circunscripción territorial correspondiente.

Así, por ejemplo, para integrar la Junta directiva de una asociación deportiva (liga) de corregimiento va de cumplirse, entre otros, con el requisito de residencia en la respectiva circunscripción territorial; y así sucesivamente se van conformando las organizaciones deportivas hasta llegar a las

ligas provinciales, tal como se infiere de los literales A de los artículos 21 y 28 del mencionado Decreto.

De donde resulta, asevera el accionante, que "las organizaciones deportivas aficionadas están concebidas como entes cuya integración, dirección y representatividad se produce en forma democrática, con la participación de las personas residentes en el área de que se trate, que reúnan (sic) además el resto de los requisitos exigidos por el reglamento."

Sin embargo, este tratamiento normativo varía sustancialmente cuando se regula la conformación de los máximos órganos deportivos nacionales, que vienen a ser las denominadas Federaciones Nacionales, pues el literal A del artículo 8 del Decreto 112, establece que para ser miembro de la junta directiva de una Federación Nacional es necesario que el interesado resida en la ciudad capital.

Esta circunstancia constituye, a juicio del demandante, una prescripción favorable o privilegiada para los ciudadanos panameños que residen en la capital, y trae como contrapartida la exclusión absoluta de las personas que residen en las demás provincias y en áreas aledañas a la ciudad capital, quienes tienen vedada su participación en las directivas nacionales. "Así tenemos que encontrándose en la misma condición que las demás personas para aspirar a la dirección de la entidad nacional, por virtud de la norma impugnada los residentes del resto del país reciben un tratamiento desfavorable, discriminatorio e injusto que les impide dicha participación, por el simple hecho de no residir en la ciudad capital."

Todo lo expuesto viola los artículos 19 y 27 de la Constitución Nacional. El primero por cuanto la disposición reglamentaria que se impugna, tiene una clara connotación discriminatoria contra todo ciudadano panameño en quien concurren los atributos de experiencia, capacidad técnica y

cualidades personales para dirigir el deporte aficionado a nivel nacional que, por causas ajenas al deporte, pero no menos importantes y relevantes en lo que atañe a sus intereses, negocios y circunstancias sociales y familiares, deba residir en cualquier lugar de la República distinto de la ciudad capital".

Y el segundo porque, siendo que todo habitante de la República tiene el derecho a residir o tener su domicilio donde a bien tenga, sin más limitaciones que las relacionadas con el tránsito, con el fisco, con la salud y con la inmigración, la norma impugnada afecta la libertad de domicilio de quienes tienen necesariamente que trasladarse a la ciudad capital, en caso de que residan en cualquier otro punto de la República, para obtener la dirección y representatividad de alguna Federación Nacional.

OPINION DEL MINISTERIO PUBLICO

Correspondió al Procurador General de la nación emitir concepto en este negocio constitucional, lo cual hizo mediante Vista Nº 30 de 2 de julio de 1993.

A juicio del Procurador, la frase demandada es inconstitucional, pero no por las razones dadas por el demandantes. En efecto, este servidor público estima que dicha frase "no establece un fuero o privilegio personal alguno, que implique que se está favoreciendo con éste, a una o varias personas determinadas por razones personales... que es la prohibición a la cual se refiere la disposición constitucional en comento (art. 19 de la C.M.)". Tampoco establece discriminación alguna por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, que son las razones previstas en el citado artículo constitucional, pues la frase impugnada se limita a determinar que para ser miembro de la Junta Directiva de una Federación Nacional se debe "residir en la ciudad capital".

Ello es así, aun cuando en sentencia de 27 de enero de 1993 y al referirse al contenido del artículo 19 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia haya expresado que "en materia de la tutela superior de los derechos fundamentales del individuo, una comprensión lógica y sistemática del ordenamiento constitucional autorizaría pensar que tal norma no contiene una lista o catálogo cerrado -- numerus clausus-- de los tratos desiguales a los que los destinatarios del ordenamiento jurídico pudieran verse sometidos"; porque, según el Procurador, en el caso que nos ocupa, no se deduce "que se haya producido una discriminación por el hecho de que la norma cuestionada obliga a todas aquellas personas que deseen formar parte de las Juntas Directivas de las Federaciones Nacionales, a fijar su residencia en la ciudad capital."

Este argumento, advierte el agente del Ministerio Público, conduce igualmente a desechar el cargo de injuridicidad que se endilga con base en el artículo 27 de la Constitución Nacional, toda vez que la frase demandada "no establece ni restringe la libertad de tránsito de ninguna persona dentro del territorio nacional.... Decir que una persona, para ser miembro de una entidad o, en este caso de la Junta Directiva de una Federación Nacional, debe residir en la ciudad capital, no implica con ello, que se le esté coartando su libertad de variar de domicilio o residencia, cuando a bien lo desee."

Por las razones que anteceden, el Jefe del Ministerio Público llega a la conclusión de que los artículos 19 y 27 de la Carta Magna no han resultado infringidos. Sin embargo, a juicio del Procurador, el artículo que deviene violado es el 20 de la Carta Política, el cual, según él, establece el principio de igualdad ante la ley.

Para fundar este punto de vista, el representante de la

sociedad hace un análisis de la forma uniforme cómo el Decreto 112 regula lo relacionado a los requisitos que han de concurrir en la persona que desee ser miembro de Junta Directiva de alguna organización deportiva -particularmente los relativos al lugar donde debe residir el interesado- para luego destacar que ese trato uniforme varía cuando el Decreto procede a regular dicho requisito en el artículo impugnado.

Y es precisamente el trato desigual que se da en el acápite a) del artículo 8 del Decreto 112 lo que produce la infracción del artículo 20 de la Constitución Nacional, porque siendo que los artículos 21, 28 y 37 del Decreto 112 establecen que para ser miembro de la junta directiva de una liga provincial, distritorial o de corregimiento es necesario que el interesado resida en la respectiva circunscripción territorial, no existe justificación para que el criterio de la "circunscripción territorial" varíe en los términos que preceptúa el artículo impugnado.

Por todas estas razones, el Jefe del Ministerio Público estima que el acápite a) del artículo 8 del Decreto 112 viola el artículo 20 de la Constitución Nacional.

ASPECTOS DE FONDO

Vistos los argumentos dados por quienes han tenido participación en el presente negocio constitucional, el Pleno pasa a decidir la causa con base en las siguientes consideraciones.

No cabe la menor duda de que para poder fallar el presente negocio es necesario confrontar la disposición reglamentaria con los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional. Ello es así porque, contrario a lo que opina el señor Procurador General de la Nacional, la fusión de estos dos preceptos recoge lo que se conoce como el principio de

igualdad ante la ley. Ello se deduce del derecho comparado, de un aspecto histórico de nuestro constitucionalismo y así lo ha reconocido recientemente el Pleno de la Corte en sentencia de 18 de marzo de 1993. Veamos primeramente el fundamento de este aserto, para pasar luego a expresar los argumentos de fondo.

El artículo 2 de la Constitución francesa de 1958 establece el principio de igualdad ante la ley en los siguientes términos:

"Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley (de) todos los ciudadanos sin distinción de origen, de raza o de religión y respeta todas las creencias" (artículo escrito por GALVEZ, Javier, en "Comentarios a la Constitución", segunda edición, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1985, p.255).

La Constitución española al abordar este tema dispone en el artículo 14 que:

"Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social" (ibidem, p. 254).

Similar precepto contiene la Constitución Italiana de 1947, en el artículo 3:

"Los ciudadanos tienen igualdad de derechos sociales y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opiniones políticas y de condiciones personales y sociales" (ibidem).

Por su parte la Constitución colombiana de 1991, señala en el artículo 13 que:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica..." (Gaceta Constitucional, Tomo I, publicación de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, febrero-mayo, 1992, p. 159).

Las transcripciones de los preceptos anteriores ha tenido el propósito de dar a conocer cómo en legislaciones de avanzada se regula el principio de igualdad ante la ley. Cabe destacar que el citado principio es regulado de manera similar en casi todas las legislaciones en donde tiene vigencia, entre ellas la panameña, como podrá advertirse de arguido.

En efecto, si se confronta el contenido de las transcripciones anteriores con el artículo 19 y el artículo 20 de la Constitución Nacional, se puede deducir que, a diferencia de lo que ocurre en las legislaciones donde rigen

los preceptos transcritos, la actual Constitución panameña norma lo relacionado al principio de igualdad ante la ley en dos preceptos.

No obstante, es importante resaltar que la Constitución de 1946 reguló el principio de igualdad ante la ley en un sólo precepto (art. 21), cuyo texto era del siguiente tenor:

"Artículo 21.- Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la ley. No habrá fueros o privilegios personales ni distinción por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas..."

Las circunstancias anotadas, unidas a lo establecido por el Pleno de la Corte en la reciente sentencia de 18 de marzo de 1993, son las que conducen a fundamentar el aserto antes manifestado, según el cual el principio de igualdad ante la ley aparece previsto en nuestra legislación en los artículos 19 y 20 de la Carta Magna. Para una mejor ilustración, veamos

lo que sostuvo la Corte en la citada sentencia:

"Los artículos 19 y 20 de nuestra Constitución consagran el principio de igualdad, en términos generales y prohibiendo la existencia de fueros o privilegios personales o de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

Pues bien, en el contexto de aplicación del principio bajo estudio es importante tener en cuenta que la igualdad ante la ley no significa que entre los habitantes o grupos de habitantes de una nación no puedan existir personas que ostenten más derechos que otras, pues si en esto estribara la igualdad ante la ley, entonces, todos los panameños, sin importar su edad, podrían, por ejemplo, ejercer por igual los derechos políticos, cosa que es falsa porque los menores de edad no ejercen tales derechos. (Cfr. QUINIERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I, Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, p. 137).

Se tiene entonces que la base del principio de igualdad ante la ley debe encontrarse en otra posición dogmática. En efecto, tal como puntualizó la Corte Suprema en la aludida sentencia de 18 de marzo de 1993, la igualdad ante la ley "no se refiere solo a los derechos y deberes civiles-políticos sino que ordena al legislador que, como regla general, asigne

las mismas consecuencias jurídicas a hechos que, en principio, sean iguales" o parecidos, añadimos nosotros.

De donde resulta que la igualdad ante la ley es el derecho que tienen todos los panameños de recibir trato igualitario, a los recibidos por quienes se encuentran en situaciones iguales, similares o parecidas; y la de no ser discriminados, **entre otras cosas**, por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, porque como bien afirma Javier Gálvez: la igualdad ante la ley supone "una igualdad de posibilidades de actuación." (op. cit. p. 258).

Ahora bien, lo expresado hasta este momento no supone que el principio de igualdad implique siempre que deba darse un tratamiento jurídico igual ante acontecimientos similares o iguales, porque existen circunstancias objetivas y razonables, que aconsejan y justifican un tratamiento legal diferente.

De ahí que la tarea de la Corte deba circunscribirse al análisis casuístico de los negocios que les son llevados a sus estrados, con el propósito de determinar si en la controversia que estudia existe un principio jurídico del cual se derive la necesidad de brindar un trato igualitario a los desigualmente tratados o, en su defecto, para determinar si existe una causa objetiva y razonable que justifique el trato desigual.

Si el análisis realizado conduce a la determinación del principio a que se ha hecho referencia en el primer supuesto anotado en el párrafo anterior, la Corte debe reconocer la infracción del principio de igualdad, y declarar la inconstitucionalidad del acto impugnado. En cambio, si el análisis conlleva a la conclusión de que existe una causa objetiva y razonable que justifica el trato desigual que se dice inconstitucional, el Pleno debe declarar constitucional el acto recurrido.

Ahora bien, al analizar la situación planteada en el

negocio que nos ocupa, la Corte llega a la conclusión de que el literal a) del artículo 8 del Decreto 112 contradice el principio de igualdad ante la ley consagrado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional.

Un estudio del Decreto 112 pone de manifiesto que mientras que para ser miembro de la junta directiva de una liga de corregimiento, de distrito o de una provincia, los interesados deben residir en el respectivo corregimiento, distrito o provincia -lo cual significa que se acude al factor de residencia en la respectiva circunscripción territorial como requisito selectivo-, el literal A del artículo 8 del referido Decreto revela un criterio de selección distinto, que hace referencia a la necesidad de que el interesado resida en la ciudad capital.

Lo anterior evidencia que existe un tratamiento desigual e injusto para quienes deseen pertenecer a la junta directiva de una federación nacional de deporte, tratamiento que, al no ampararse en una causa objetiva y razonable que lo justifique, produce la violación del principio previsto en los artículos 19 y 20 de la Ley Fundamental.

Ciertamente no existen justificados motivos que permitan coartarle a las personas que residen en áreas no comprendidas dentro del territorio de la ciudad capital, el derecho de poder aspirar a pertenecer a una junta directiva de una federación nacional de deporte. Tanto derechos tienen los del interior como los capitalinos, los del distrito capital como los de los demás distritos que componen la Provincia de Panamá. En fin, toda persona de nacionalidad panameña, sin importar el lugar donde tenga establecido su residencia en territorio panameño, tiene el derecho de aspirar a formar parte de la junta directiva de una federación nacional de deporte, con tal de que cumpla con los demás requisitos establecidos por la ley.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "y residir en la ciudad capital" contenida en el literal A del artículo 8 del Decreto 112 de 17 de junio de 1980, "Por el cual se reglamenta el Deporte Aficionado Post-Escolar en la República de Panamá".

NOTIFIQUESE, ARCHIVASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

HUMBERTO COLLADO

MIRTZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA
ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.
RAUL TRUJILLO MIRANDA

AURA E. G. DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ
EDGARDO MOLINO MOLA
FABIAN A. ECHEVERS

DR. CARLOS H. CUESTAS G.

Secretaria General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 6 de abril de 1994

Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo del 10 de diciembre de 1993

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado **ALEX H. GONZALEZ FRANCO**, en representación del señor **SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ**, en contra de las Resoluciones No.1 del 20 de noviembre de 1992 y No.5 del 26 de mayo de 1992, dictadas por el Consejo Técnico del Ministerio de Salud.

MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -Pleno.- Panamá, diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993).-

Y I S T O S:

El licenciado **ALEX H. GONZALEZ FRANCO**, mediante poder especial otorgado por el señor **SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ**, interpuso demanda a fin de que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad, por razones de forma o de fondo, las Resoluciones No.1 del 20 de noviembre de 1991 y No.5 del 25 de mayo de 1992, dictadas ambas por el **CONSEJO TECNICO DE SALUD**.

De la referida demanda de inconstitucionalidad se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, quien devolvió el expediente con Vista que corre de fojas 153 a 172.

Y por devuelto así el negocio se fijó luego en lista

a fin de que el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso, pero ninguna lo hizo dejando vencer dicho término.

De esa manera el caso de los actos demandados de inconstitucionales se encuentran en estado de resolver y a ello se procede previas las consideraciones que a continuación se pasan a exponer:

ACTOS IMPUGNADOS

Los actos que el demandante impugna de inconstitucionales, como se tiene antedicho, son:

A. La resolución No.1 de fecha 20 de noviembre e 1991 dictada por el Consejo Técnico de Salud, mediante la cual

RESUELVE:

"ARTICULO PRIMERO: MULTAR al señor SANTIAGO AUGUSTO DIAZ, con la suma de QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.500.00) por infringir las normas correspondientes de la Ley 8a. de 1958.

ARTICULO SEGUNDO: DECOMISAR de la óptica donde ejerce el señor SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ, los instrumentos y materiales oftalmológicos que allí se encuentren.

ARTICULO TERCERO: ORDENAR a los medios de comunicación la suspensión de toda suña radiada o escrita donde se trasmite bajo el Título de Doctor e igualmente comunicar a las autoridades municipales de la región

para la eliminación de cualquier afiche en donde el mismo aparezca como Doctor.

Contra la presente Resolución procede Recurso de Reconsideración el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

(fdo)Dr. GUILLERMO ROLLA PIMENTEL
Ministro de Salud y Presidente del Consejo Técnico de Salud.

(fdo) Dr. JOSE ANGEL PAREDES
Director General de Salud y Secretario del consejo Técnico de Salud."

B. La Resolución No. 5 de 26 de mayo de 1992 dictada por el Consejo Técnico de Salud y por virtud de la cual

"RESUELVE:

"ARTICULO PRIMERO: MANTENER en todas sus partes la Resolución No.1 de 20 de noviembre de 1991.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 171, 111 del Código Sanitario y Ley 8 de 1958.

NOTIFIQUESE.

(fdo) GUILLERMO ROLLA PIMENTEL
Ministro de Salud y Presidente del Consejo Técnico de Salud.

(fdo) Dr. JOSE ANGEL PAREDES
Director General de salud y Secretario del Consejo Técnico de Salud."

SINTESIS DE LOS ANTECEDENTES

El CONSEJO TECNICO DE SALUD mediante Resolución No.100 de 16 de agosto de 1973, otorgó al señor SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ, graduado en OPTOMETRISTA en el Instituto

Politécnico Nacional de los Estados Unidos Mexicanos, idoneidad profesional para ejercer en todo el territorio nacional, la profesión de OPTOMETRISTA.

Las autoridades del Sistema de Salud de la Región de Azuero levantaron una investigación contra el Optómetra señor SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ por el uso del título de "DOCTOR" en distintos medios de comunicación social, sin tener los conocimientos académicos que exige la profesión de la materia, expediente que fue remitido al Consejo Técnico de salud.

En Consejo Técnico de Salud por Resolución No.1 de 20 de noviembre de 1992, impuso al demandante la suma de B/.500.00 de multa "por infringir las normas correspondientes de la Ley 8a. de 1958" y de igual manera dispuso decomisar los instrumentos y materiales oftalmológicos de su clínica óptica, así como ordenar a los medios de comunicación social la suspensión de toda cuña radiada o escrita se transmita bajo el título de "DOCTOR" e igualmente comunicar a las autoridades municipales de la región para la eliminación de cualquier afiche en donde el optómetra SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ aparezca como "Doctor".

El demandante interpuso recurso de reconsideración en contra de la aludida Resolución y el Consejo Técnico de Salud, quien la mantuvo mediante Resolución No.5 de 26 de mayo de 1992, y entre otras consideraciones sostuvo que:

"Que el recurrente presenta certificación de la Licencia Comercial a fin de determinar que la Empresa donde trabaja el Optómetra PEÑA DIAZ lleva por nombre comercial, el nombre de sus cliente tiene como persona, alegando que dicha situación no está prohibida por las leyes, además a su vez funge como Representante Legal. Entendemos que lo señalado es una libertad que el mismo tiene. No obstante, observamos que las situaciones planteadas se encuentran

fusionadas bajo un mismo nombre, con la diferencia de que antepone el nombre de la empresa el término "DOCTOR", por lo que conlleva a interpretaciones a crear en las personas desconocedoras de la profesión, engaño, lo cual le permite atraer clientes que posiblemente requieran de un examen de la vista más especializado, y que por desconocimiento académico de las enfermedades ópticas para detectarlas, no pueda percatarse o descubrir el verdadero mal, e

ingenuamente sin propósitos dolosos solución del problema óptico se o engaños proceda recetándole uso de encuentra en la utilización de lentes con la creencia que la estos.

LOS CARGOS QUE SE FORMULAN

El demandante de acuerdo con la disposiciones constitucionales infringidas y el concepto de las violaciones como viene expuesto en la demanda en examen, acusa a los actos impugnados, parcialmente transcritos, de infringir los preceptos de la Carta Política siguiente:

"Artículo 32. Según la disposición arriba transcrita, de la Constitución Nacional, para juzgar y condenar a una persona se requiere de una AUTORIDAD COMPETENTE y el CUMPLIMIENTO DE LOS TRAMITES LEGALES.

de quien con IDONEIDAD ejerce una profesión afín de la medicina, como es la Optometría, y sin que se compruebe que ejerce la profesión de médico, el Consejo Técnico de Salud impuso una pena a mi representado, violando con ello el artículo 31 de la Constitución Nacional en forma directa, por omisión"

Sin embargo, el Consejo Técnico de Salud pretermitió el trámite legal previsto en el Código Sanitario y en las normas procesales, así como violó las normas sobre competencia, al imponer una sanción que está atribuida al Director General de Salud, por razón de decomiso de los instrumentos de trabajo que sólo procedería si alguien que no está debidamente facultado ejercer la profesión médica o afín; por razón también de que el Optómetra SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ está amparado por el escalafón sanitario y es miembro o funcionario de un hospital, por razón de que atendió sugerencias o presiones para un hospital, por sanción de quien probadamente tiene un interés económico y personal en dicha sanción, sin ser juez natural y sin escuchar al afectado. Por consiguiente se infringió el artículo 32 de la Constitución Nacional en forma directa, por omisión".

"Artículo 18:

El artículo 18 de la Constitución Nacional ha sido infringido en forma directa, por omisión, por parte del Consejo Técnico de Salud, pues conteniendo dicha norma el principio de que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley expresamente los autorice, no podía el Consejo de Salud proceder a establecer una sanción sin estar debidamente autorizado para ello, como se ha expuesto en los hechos y en las postulaciones anteriores."

Artículo 40:

Esta norma fundamental señala la libertad, para toda persona, de ejercer cualquier profesión u oficio con sujeción a los reglamentos que establezcan la Ley en lo relativo a la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

"Artículo 31:

Esta norma señala la obligación de que exista una norma exacta y aplicable que contemple el delito o acto que justifique la sanción, la cual debe ser de fecha anterior a la norma el acto o hecho, sin embargo, sin que en el Reglamento de la Junta Técnica de Salud, ni en el Código Sanitario, exista alguna norma exactamente aplicable que justifique la sanción de alta sana y el deber de guardar el uso del término "Código" por parte que

Sin embargo, a pesar de que el Optómetra SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ posee IDONEIDAD para el ejercicio de sus profesión en el Territorio Nacional, y que su profesión está reglamentada, sin que hubiere violado alguna norma del Reglamento o de la Ley, el Consejo Técnico de Salud le impone una pena o sanción rigurosa, cobrando el libre ejercicio de su profesión puesto que dicha pena aplica también el

decomiso de sus instrumentos de trabajo. Por tanto, se violó el artículo 40 de la Constitución Nacional en forma directa, por omisión."

Artículo 44:

Esta norma obliga a las autoridades de garantizar la propiedad privada de todas las personas, cuando dicha propiedad ha sido adquirida con arreglo a la Ley. Sin embargo el Consejo Técnico de salud no está

garantizado el disfrute de los instrumentos de trabajo que es propiedad de SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DÍAZ, al decomisarle los mismos satisfaciendo, quizás sin saberlo, el ego y el interés particular del Dr. ARRUE, su implacable perseguidor; por lo que también se pone en peligro su Optica o lugar de confección y venta de lentes. Por consiguientes, se infringe el artículo 44 de la Constitución Nacional en forma directa, por omisión."

OPINION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, por su parte, al expresar su opinión manifiesta que las Resoluciones No. 1 de 20 de noviembre de 1991 y la No.5 de 26 de mayo de 1992, emitidas por el Consejo Técnico de Salud son contrarias a los artículos 32 y 44 de la Constitución Nacional, "... y así solicita, con el debido respeto, sea declarado por el Pleno de la Corte, al momento de fallar la presente demanda de inconstitucionalidad".

El funcionario del Ministerio Público para arribar a la anterior conclusión resalta en su comentada Vista los argumentos que a continuación se señalan:

Sostiene que el señor Peña Díaz le indilgan el uso indebido de un título que, a juicio de las autoridades de salud, no posee, es decir, no es idóneo, por lo que, al llamarse o anunciarse como tal, a través de los medios de comunicación social, induce a engaño y dolo, donde por consiguiente, como se establece en el acto demandado, la explotación del público" porque su capacidad técnica está limitada e impedida para dar un tratamiento médico.

Agrega que, no obstante ello, a pesar de que en los considerandos de Resolución No.1 de 20 de noviembre de 1991, se señala que el señor Peña Díaz se anuncia como 'doctor', sin ser idóneo, se termina sancionándolo 'sin infringir las normas correspondientes de la Ley Sa. de

1958, es decir, por la supuesta infracción de la Ley que regula el ejercicio de la optometría en nuestro país, profesión para la cual, la misma autoridad sancionadora reconoce que puede desempeñar al haber acreditado sus estudios respectivos de optómetra.

Además destaca que el Consejo Técnico de Salud, a la luz del artículo 13 de la Ley 8 de 1958, por la cual se reglamenta el ejercicio de la Optometría, y los artículos 171, 218 y 196 del Código Sanitario, no tiene facultad ni competencia para imponer las sanciones disciplinarias a que aluden los actos impugnados de inconstitucionales, sino que ello corresponde a la Dirección General de Salud Pública.

Para así sostener que:

"..... mediante las resoluciones demandadas, se infringió en forma clara, el artículo 32 de la Constitución, toda vez que, según la Ley 8a. de 1958, que es la que se dice violó el optómetra Peña Díaz, la autoridad competente para sancionar, lo es la Dirección General de Salud (efc. Art. 13 de la citada Ley) y no el Consejo Técnico de salud. Dicho precepto constitucional, que consagra el debido proceso legal, también resulta vulnerado, en la medida que en que se ha podido determinar, que en procedimiento disciplinario, de naturaleza administrativa, seguido a Peña Díaz, hubo en claro desconocimiento del trámite legal por una parte, para establecer cuál era la falta en que éste incurrió y, por otra, la norma aplicable a tal conducta prohibida. Ello porque, como ya se expresó, mal puede sancionarse una conducta que no está tipificada o prohibida por norma alguna. Es decir, no existe precepto alguno que prohíba anunciarse como "doctor" y, en todo caso, qué tipo de "doctor". Otra cosa es, que al optómetra sancionado se le hubiese probado que no sólo se anunciaba como médico oftalmólogo sino que, además, ejercía como tal, sin tener idoneidad para ello.

Finalmente la sanción aplicada al señor Peña Díaz está prevista en el artículo 13 de la Ley 8a. de 1958, pero resulta que esta norma señala que la misma será aplicada a toda persona que ejerce la

optometría o la óptica, o que se anuncie como optometrista o como óptico, sin poseer la respectiva idoneidad y no, desde luego, a quien se anuncie como "doctor".

La violación del artículo 32 de la Constitución, por parte del Consejo Técnico de Salud, al expedir las Resoluciones No.1 de 30 de noviembre de 1991 y la No. 5 de 26 de mayo de 1992, conlleva también, a su vez, la infracción del artículo 44 de la Constitución, puesto que se le ha privado de su propiedad privada, al decomisarle de la óptica donde ejerce el señor Peña Díaz, los instrumentos y materiales a través de un procedimiento arbitrario. Dicho en otros términos, si bien la Ley 8a. de 1958, prevé en su artículo 13, el comiso de los instrumentos y materiales usados en la infracción, para que esta sanción se ajuste a la Ley, previamente debió comprobarse la falta, situación que como ya se ha expresado, no se probó. Se privó así, en forma irregular, de la propiedad privada de un particular, lo cual según el artículo 44 de la Constitución, le está garantizada en la medida en que haya sido adquirida conforme a la Ley.

En lo que respecta a los artículos 18, 31 y 40 de la Constitución y que, a juicio del demandante, también resultan infringidos, este despacho es de opinión contraria, en el sentido de que los mismos no han sido violados. (Pa.169 a 170)

CRITERIO DE LA CORTE

De las consideraciones y argumentaciones que anteceden se colige que, en síntesis, el demandante y el Procurador General de la Nación coinciden en señalar que los actos impugnados violan los artículos 32 y 44 de la Constitución Política, pero difieren en sus conclusiones en cuanto a los artículos 18, 31 y 40 alegados también como infringidos en la demanda de inconstitucionalidad en estudio.

Es del caso, entonces, que el Pleno de la Corte cumpla la confrontación constitucional concentrando el análisis en los artículos 32 y 44 de la Carta Política; pues, en estos dos preceptos tanto el accionante como el Procurador General de la Nación hacen recaer el vicio de inconstitucionalidad que se indilga a los actos impugnados.

Conviene señalar antes, como cuestión adicional a lo anteriormente expuesto, que el promotor de la acción de inconstitucionalidad, luego de interponer recurso de reconsideración y por agotado así la vía gubernativa, propuso demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala de la Corte a pesar de que no admitió la referida demanda contencioso administrativa, sin embargo, en la resolución de 28 d abril de 1993 dejó sentado ciertos criterios en relación con la naturaleza jurídica de las Resoluciones proferidas por el Consejo Técnico de Salud, en el sentido de que:

"...le asiste razón al Procurador de de policías los cuales no pueden la Administración puesto que a la impugnarse en la vía contencioso luz del artículo 855 Administrativo administrativa, pues así lo prohíbe las resoluciones mediante las cuales el artículo 17 de la Ley 13 de 1946 se sanciona las infracciones al que modifica el artículo 2. de la Código Sanitario se encuentran Ley 135 de 1943. dentro de lo que se denomina actos

Definida la naturaleza jurídica de los impugnados actos mediante los cuales se sanciona al demandado Santiago Augusto Peña Díaz, y de regreso a la confrontación

constitucional, cabe reiterar entonces que las sanciones a

que se contraen dichas resoluciones son:

"ARTICULO PRIMERO: MULTAR al Señor SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ, con al suma de QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.500.00) por infringir las normas correspondientes de la Ley 8a. de 1958.

ARTICULO SEGUNDO: DECOMISAR de la óptica donde ejerce el señor SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ, los instrumentos y materiales de oftalmológicos que allí se

ARTICULO TERCERO: ORDENAR a los medios de comunicación la suspensión de toda cuña radiada o escrita donde se trasmite bajo el Título de Doctor e igualmente comunicar a las autoridades municipales de la región para la eliminación de cualquier afiche en donde el mismo aparezca como Doctor."

El artículo 32 de la Constitución Política al receptor la garantía del debido proceso, ciertamente establece como presupuesto de esta fundamental garantía el juzgamiento por autoridad competente y conforme a los trámites legales.

En el caso que ocupa a la Corte, como se tiene visto de los planteamientos anteriores, se alega que el Consejo Técnico de Salud no tiene competencia para sancionar, como lo hizo por virtud de las resoluciones acusadas con el demandante. No obstante, si se analizan con criterio diferente e integral las normativas de la Ley No.66 de 10 de noviembre de 1947, por la cual se aprueba el Código Sanitario, se ha de arribar a una conclusión totalmente distinta a la que sostiene el proponente de la acción de inconstitucionalidad así como el máximo representante del Ministerio Público, en relación con el precepto constitucional invocado como infringido, en este caso. Veamos:

En efecto, el Consejo Técnico de Salud Pública visto desde la exégesis de la normativa del código en cita tiene como una de sus funciones principales la del "... control de la práctica de las profesiones médicas y afines y atribución de asesor en problemas de salubridad cuya naturaleza exija la acción conjunta organizada de distintas entidades del estado o de éstas con instituciones semi-oficiales o privadas que se ocupen de actividades preventivas o médicas en general", esto es, conforme al

artículo 108 del Código en comento.

Por otra parte, si bien es cierto que el Consejo Técnico de Salud Pública a tenor de lo dispuesto por el artículo 112 ibídem, "... no tiene carácter ejecutivo y sus resoluciones se comunicaran por escrito al Director General de Salud Pública, quien deberá aplicarlas en el término recomendables en los casos de sanciones...", no menos cierto es que dicho Consejo tiene "... facultad para aplicar multas de diez balboas (B/.10.00) a quinientos balboas (B/.500.00), a los infractores de sus reglamentos...".

En igual sentido cabe resaltar que el Consejo Técnico de Salud Pública, también de conformidad con el numeral 2. del artículo 111 de la citada excerta legal, tiene como una de sus funciones precisamente la de "Investigar las acusaciones que se formulen contra los empleados del servicio, para lo cual recibirá los testimonios que se produzcan y requerirá los antecedentes que considere necesario", siendo que la única excepción que en el ejercicio de esa función dispone está contemplada en el último inciso del indicado numeral que dispone: "Se exceptúan los miembros de los escalafones sanitarios y de hospitales, quienes quedarán sujetos a las disposiciones correspondientes establecidas en este Código". Además, según el artículo 199 ibídem el Consejo Técnico de Salud Pública resolverá todo asunto relacionado con el "ejercicio, derecho, moral y secreto profesionales, honorarios, etc. Establecerá y aplicará las sanciones de amonestación, apercibimiento, multa y suspensión del ejercicio profesional (...)" (El énfasis de la Corte).

De lo expuesto queda claro, entonces, que el Consejo Técnico de Salud Pública contrario a lo que sostiene el demandante y el señor Procurador General de la Nación, en el proceso de inconstitucionalidad de que conoce el Pleno,

si tiene competencia para aplicar la sanción de multa a que se contraen los actos impugnados. Pues, del análisis de la confrontación señalada resulta evidente que sin esa facultad sancionadora ningún sentido práctico tendría el Consejo Técnico de Salud Pública, creado por el legislador como uno de los principales organismos del Sistema de Salud en nuestro medio.

La abundante documentación aportada al proceso de inconstitucionalidad revela, por otra parte, que en el juzgamiento de carácter administrativo policivo del Optómetra Santiago Augusto Peña Díaz se cumplió con los trámites legales, inclusive el demandante interpuso recurso de reconsideración en contra del acto sancionador, y lo que es más, el demandante en el hecho "DECIMO CUARTO" de la demanda de inconstitucionalidad reconoce que sus anuncios serían modificados.

Ahora bien, en idéntico orden de análisis de la confrontación constitucional, en lo que respecta a la sanción de DECOMISO de los instrumentos y materiales oftalmológicos también impuesta al accionante SANTIAGO PEÑA DIAZ mediante los actos impugnados, la situación de esta sanción a tenor de lo preceptuado por el artículo 219, numeral 4, del Código Sanitario, es diferente a la sanción de multa, toda vez que corresponde al Director de salud Pública y no al Consejo Técnico conocer y establecer las infracciones en que exista clausura o decomiso de valor superior a B/.100.00. Por lo que, en este sentido, el "Artículo Segundo" de la acusada Resolución No.1 de 20 de noviembre de 1991, confirmada por la Resolución No.5 de 26 de mayo de 1992, ambas dictadas por el Consejo Técnico de Salud Pública, infringe el artículo 32 de la Constitución Política, y de igual manera el artículo 40 de la misma Carta Fundamental, por no tener dicho Consejo Técnico

competencia para imponer sanción de DECOMISO, en los términos como lo hizo en el caso del prenombrado Optómetra Peña Díaz.

Por otra parte, además de la infracción constitucional señalada por el Pleno de la Corte, considera que el aludido "Artículo Segundo" de la meritada Resolución también infringe el artículo 30 de la Carta Política que prohíbe "... la confiscación de bienes".

Para concluir, sólo resta expresar que, no obstante lo que se deja expuesto antes, el Pleno de la Corte comparte el criterio del señor Procurador General de la Nación, en el sentido de que los actos impugnados no violan los artículos 18, 31 y 44 de la Constitución Política.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA INCONSTITUCIONAL** sólo el **ARTICULO SEGUNDO** de la Resolución No.1 de 20 de noviembre de 1991, confirmada por la Resolución No.5 de 26 de mayo de 1992, dictada por el **CONSEJO TECNICO DE SALUD PUBLICA** que dice:

"ARTICULO SEGUNDO: decomisar de la óptica donde ejerce el señor SANTIAGO AUGUSTO PEÑA DIAZ, los instrumentos y materiales oftalmológicos que allí se encuentre."

NOTIFIQUESE, ARCHIVASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

RODRIGO MOLINA A.

EDGARDO MOLINO MOLA
FABIANA ECHEVERS
MIRTA A. FRANCOSCHI DE AGUILERA
ARTURO HOYOS

RAUL TRUJILLO MIRANDA
HUMBERTO A. COLLADO T.
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ

DR. CARLOS H. CUESTAS G.
Secretaría General

Lo anteriores fel copia de su original
Panamá, 6 de abril de 1994.

Secretaría General
Corte Suprema de Justicia

