GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

GACETA OFICIAL DIGITAL

Año CXV **Panamá, R. de Panamá viernes 12 de febrero de 2016** **N° 27967-A**

CONTENIDO

ASAMBLEA NACIONAL

Resolución N° 45
(De miércoles 03 de febrero de 2016)

POR LA CUAL SE APRUEBA EL NOMBRAMIENTO DE JANELLE DAVIDSON BLAKE COMO DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De miércoles 29 de abril de 2015)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL EL ACUERDO NO. 48 DE 28 DE FEBRERO DE 1994, EMITIDO POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Fallo N° S/N
(De miércoles 28 de octubre de 2015)

POR EL CUAL SE DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOSÉ LUIS SOSA CONTRA EL ARTÍCULO 4 DEL DECRETO NO. 511 DE 9 DE OCTUBRE DE 1998, EXPEDIDO POR LA ALCALDÍA DE PANAMÁ, POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS RELACIONADAS CON EDIFICIOS Y CASAS EN RUINAS O ABANDONADAS Y SOLARES BALDÍOS; Y EN CONSECUENCIA, ORDENA EL CESE DEL PROCEDIMIENTO, Y EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE.

RESOLUCIÓN Nº 45
De 3 de febrero de 2016

LA ASAMBLEA NACIONAL, EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo que dispone la Ley 3 de 1987, que subroga el artículo 1 de la Ley 21 de 1984, corresponde a la Asamblea Nacional aprobar o improbar los nombramientos de directores, gerentes o jefes de entidades públicas, autónomas, semiautónomas y de empresas estatales, así como la designación de los miembros de las juntas directivas de dichas instituciones que correspondan al Órgano Ejecutivo, de conformidad con la Constitución Política y la ley;

Que el Órgano Ejecutivo ha sometido a la consideración de la Asamblea Nacional, para su aprobación o improbación, el nombramiento de Janelle Davidson Blake como directora general del Instituto Nacional de Cultura, efectuado por el excelentísimo señor presidente de la República, Juan Carlos Varela Rodríguez, mediante Decreto Ejecutivo 4 de 20 de enero de 2016;

Que la Asamblea Nacional, mediante Resolución 28 de 26 de septiembre de 1990, estableció el procedimiento para la aprobación o improbación de los nombramientos que somete a su consideración el Órgano Ejecutivo;

Que la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 2 del artículo 50 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, y conforme al procedimiento establecido en la Resolución antes citada, examinó la documentación e información relacionadas con la vida profesional de la designada y concluyó que cumple con los requisitos exigidos por la Constitución Política y la ley para ejercer el cargo de directora general del Instituto Nacional de Cultura;

Que el Pleno de esta Cámara decidió, en la sesión celebrada el 3 de febrero de 2016, acoger la recomendación de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales para ratificar a Janelle Davidson Blake como directora general del Instituto Nacional de Cultura.

RESUELVE:

1. Aprobar el nombramiento de Janelle Davidson Blake como directora general del Instituto Nacional de Cultura, efectuado por el excelentísimo señor presidente de la República, Juan Carlos Varela Rodríguez, mediante Decreto Ejecutivo 4 de 20 de enero de 2016.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los tres días del mes de febrero del año dos mil dieciséis.

El Presidente,

Rubén De León Sánchez

El Secretario General,

Franz O. Wever Z.

ASAMBLEA NACIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Mgter. Franz Wever
Secretario General.
ASAMBLEA NACIONAL PANAMÁ

106

Entrada No.766-00 / 1205-05

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL DR. AMÍLCAR ELIÉCER BONILLA MORALES, EN REPRESENTACIÓN DE **MARIO VAN KWARTEL Y KEL HARMODIO AROSEMENA**, CONTRA EL **ACUERDO No.48 DE 28 DE FEBRERO DE 1994 (PARTE RESOLUTIVA)**, EMITIDO POR EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Y **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LCDO. MARIO VAN KWARTEL CONTRA EL ACUERDO No.48 DE 28 DE FEBRERO DE 1994 DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** POR MEDIO DE LA CUAL SE PROCEDIÓ A DESTITUIRLE DEL CARGO DE MAGISTRADO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL SEGUNDO DISTRITO JUDICIAL QUE OSTENTABA.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El Doctor **AMÍLCAR ELIÉCER BONILLA MORALES**, actuando en nombre y representación de los Licenciados **MARIO VAN KWARTEL y KEL HARMODIO AROSEMENA**, presentó demanda de inconstitucionalidad (fs. 64-73) contra la parte resolutiva del Acuerdo No.48 de 28 de febrero de 1994, emitido por esta Corporación, mediante el cual se destituyó a sus representados de los cargos de Magistrados del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial que en aquel tiempo ostentaban.

Posteriormente, el Licenciado **VAN KWARTEL**, actuando en su propio nombre, presentó una nueva acción de inconstitucionalidad contra el mismo acto

(fs. 76-79), por lo que se resolvió acumular ambos procesos mediante Auto de 22 de noviembre de 2005.

Es oportuno señalar que si bien este proceso en particular data del año 2000, desde el momento en que el Sustanciador se incorporó como parte de la Sala Tercera, en reemplazo del Magistrado Alejandro Moncada Luna, en el mes de octubre de 2014, inmediatamente conoció del expediente le imprimió el trámite de urgencia que demanda su dilación, y aunque la demora en la decisión no puede ser atribuida al sustanciador, se procedió a elaborar el proyecto y presentarlo al Pleno para que fuera discutido, por razón de la demora en el trámite y la afectación de las garantías que se decían infringidas por el acuerdo demandado, a lo que se suma sin duda el espacio de tiempo transcurrido desde la fecha de presentación de las demandas; todo esto con el fin de que se obtuviera un pronunciamiento expedito, por lo que, en este caso, el Suplente ha actuado con la diligencia que le ha sido posible para que sea tramitado en el plazo razonable dentro del período en que está a cargo del Despacho.

I. ACTO ACUSADO

La parte resolutiva del Acuerdo No.48 de 28 de febrero de 1994 dispuso la destitución inmediata de los demandantes, "por haber incurrido en faltas graves a la Ética Judicial" (fs.15 y 86) y llamar a sus suplentes hasta la designación de los nuevos titulares; advirtiendo a los demandantes que "contra este acto administrativo cabe el recurso de reconsideración" (Ibíd). Las referidas faltas consistían en la violación del artículo 447 (en ese momento artículo 440), numerales 4, 8, 12 y 21 del Código Judicial (fs.9 y ss).

Consta en autos que el acto acusado fue notificado personalmente a los demandantes el mismo día que fue dictado (fs.16 y 87) y que éstos solicitaron la reconsideración del mismo el 1 de marzo de 1994 (fs.16-8 y 88-90); aduciendo la

violación de los artículos 289 y 445 (ahora artículos 290 y 451) del Código Judicial, que establecen los procedimientos a seguir en los procesos disciplinario y por faltas a la ética judicial, respectivamente.

El 5 de mayo de 1994, los demandantes recurrieron en su propio nombre a la jurisdicción contencioso administrativa (fs. 19-23), aduciendo que se había producido el fenómeno procesal conocido como silencio administrativo, mismo que agotaba la vía gubernativa.

Mediante Auto de 11 de agosto de 1994 (fs.24-25), el Magistrado Ponente, en representación de la Sala Tercera, dispuso no admitir dicha demanda por adolecer la misma de dos defectos de forma: 1) el no haber mencionado expresamente al Procurador de la Administración, quien debía defender el acto acusado por tratarse de un contencioso administrativo de plena jurisdicción, y 2) la no expresión de las disposiciones que se estimaban infringidas ni del concepto de la violación, tal como prescriben los numerales 1, 4 y 5 del artículo 43 de la Ley No.135 de 1943, modificada mediante Ley No.33 de 1946.

La anterior decisión fue apelada al resto de la sala por el Licenciado MARCO TULIO HERNÁNDEZ VIRVIESCAS, apoderado judicial de los demandantes (fs.27-35), fundamentando en que la acción intentada no había sido un contencioso administrativo de plena jurisdicción, sino de protección de los Derechos Humanos, previsto por el artículo 97, numeral 15 del Código Judicial (f. 28), y que, por consiguiente, el señor Procurador de la Administración debía intervenir en dicho proceso en interés de la ley, conforme al antiguo artículo 348, numeral 1 del Código Judicial (fs. 5-6), derogado por el artículo 206 de la Ley No.38 de 2000; y 2) que la expresión de las normas infringidas no equivale a la transcripción literal de las mismas (fs. 8-9).

No obstante, ambas tesis fueron desechadas por el resto de la Sala Tercera, el cual negó la apelación mediante Auto de 26 de septiembre de 1996 (fs. 36-44), con fundamento en la propia jurisprudencia de dicha Sala citada por el Magistrado Sustanciador en el Auto apelado.

II. FUNDAMENTO DE LAS DEMANDAS

En la primera demanda, el Doctor BONILLA formuló tres cargos de violación contra el acto acusado. El primero de ellos concierne al artículo 211 de la Carta Fundamental, que sujeta la destitución de magistrados y jueces a los casos y las formalidades que disponga la Ley, los cuales fueron pretermitidos. A juicio de la censura, los referidos "casos y formalidades" son los previstos en las siguientes normas del Código Judicial: 1) el artículo 448, que requiere de una acusación escrita para que se dé inicio a un proceso por faltas a la ética judicial, tipificadas en el artículo 447; 2) el artículo 450, que prescribe que se debe otorgar un término de cinco días para que los funcionarios acusados por dichas faltas presente el correspondiente informe de conducta; 3) los artículos 450 y 453, que prevén que dichos funcionarios sean oídos; y 4) el inciso final del artículo 23, que exige la previa comprobación de los hechos como requisito para que la autoridad nominadora destituya al titular de un cargo judicial de voluntaria aceptación. Por todo ello, se le imputa al acto acusado el concepto de violación directa, por omisión o falta de aplicación, del artículo 211 de la Carta Fundamental (fs. 66-69).

El segundo cargo de violación formulado por el Doctor BONILLA, también en forma directa, por omisión, concierne al artículo 4 de la Constitución, en relación con el artículo 8, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada mediante Ley No.15 de 1977, el cual ha sido reconocido por esta Corporación como parte del bloque de constitucionalidad

REPUBLICA DE PANAMA
Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
160

mediante Sentencia de 8 de noviembre de 1990, al integrar, junto con el artículo 32 de la Constitución, la garantía del debido proceso (fs. 69-70).

Por último, el Doctor BONILLA formuló cargo de violación directa, por omisión, concerniente al propio artículo 32 de la Constitución, por no haberse seguido los trámites legales al proferirse el acto acusado, y porque dicha violación se integra a la violación de los artículos 211 y 4 de la Carta Fundamental (Ibíd). Añadió el Doctor BONILLA que el párrafo final del artículo 272 del Código Judicial, conforme fuera modificado por el artículo 27 de la Ley No.19 de 1991, garantizaba la estabilidad de sus mandantes por haber sido nombrados más de cinco años antes de la entrada en vigor de esta última, y por el artículo 279 del Código Judicial, que establece la inamovilidad de los Magistrados de Distrito Judicial, en función de la cual no puede destituírseles sin ser previamente oídos (f. 71).

En la segunda demanda, el Licenciado VAN KWARTEL formuló brevemente cargos idénticos a los ya expuestos, esbozando los mismos argumentos que el Doctor BONILLA; aunque, en el caso de los artículos 211 y 32 de la Constitución, conceptuó que la violación había sido en forma directa, pero por comisión.

III. INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Admitida la primera demanda, la cual, como hemos dicho, había sido acumulada con la segunda, se corrió traslado al señor Procurador de la Administración (f. 112), quien emitió concepto sobre los cargos formulados por los demandantes mediante Vista No.003 de 4 de enero de 2006 (fs. 113-123).

Con respecto al primero, el señor Procurador se manifestó contrario a la tesis de violación del artículo 211 de la Constitución, al estimar que habían sido

probadas las faltas graves a la ética judicial por las que se destituyó a los demandantes (fs. 117-118).

En cuanto al segundo, el señor Procurador reiteró el criterio externado por esta Corporación mediante Sentencia de 30 de abril de 1998, en el sentido que las normas del Derecho Internacional a que hace referencia el artículo 4 de la Constitución sólo forman parte del bloque de constitucionalidad por vía de excepción y sólo en la medida que perfeccionen "la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución" (fs. 119-121).

Por último, y con base al criterio sentado por la Sala Tercera mediante Sentencia de 20 de octubre de 1995, el señor Procurador desestimó el cargo de violación del artículo 32 de la Constitución, puesto que la destitución se hizo con arreglo al artículo 23, numeral 4 del Código Judicial, que "sólo exige que la destitución sea hecha por la autoridad nominadora previa comprobación de los hechos", y al artículo 278 del mismo Código. Cabe destacar que dicho fallo cita a su vez a la Sentencia de 23 de mayo de 1991, mediante la cual esta Corporación negó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley No.25 de 1990, al indicar que "el procedimiento disciplinario no está sujeto a las mismas garantías que el proceso penal" (fs. 122).

Añadió el señor Procurador que la inadmisión del recurso contencioso administrativo presentado por los demandantes ante la Sala Tercera equivale al no agotamiento de dicha vía (f. 118), y que la jurisdicción constitucional no debe ser considerada una tercera instancia en la que puedan ventilarse cargos de ilegalidad, conforme sostuvo dicha Sala en Sentencia de 7 de octubre de 2005 (f. 119).

Por todo lo anterior, el señor Procurador estimó que el Derecho invocado no fue violado, como tampoco lo ha sido norma alguna de la Carta Fundamental,

162

REPUBLICA DE PANAMA ... CORTE SUPREMA ... JUSTICIA

por lo que solicitó que esta Corporación declarase que no es inconstitucional el acto acusado (fs. 122-123).

IV. OTROS ARGUMENTOS

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos (f. 124). Durante el término de ley, sólo comparecieron los Licenciados VAN KWARTEL y AROSEMENA, quienes presentaron en sus propios nombres sendos argumentos por escrito en favor de las demandas acumuladas (fs. 129-146).

Con respecto al cargo de infracción del artículo 211 de la Constitución, el Licenciado VAN KWARTEL reiteró la inobservancia de las disposiciones contenidas en los artículos 23, y 445 y ss. del Código Judicial. Apoyóse en la distinción entre "fijación formal" y "verificación real" de los hechos, hecha por el procesalista colombiano HERNANDO DEVIS ECHANDÍA (Cfr. Compendio de Derecho Procesal, T. II, p. 2, no. 2), para calificar el acto acusado como un caso de la primera, mas no de la segunda, por no haberse llevado a cabo una comprobación objetiva de las faltas que se le imputaban (fs. 131-132).

En cuanto al cargo de infracción del artículo 4 de la Constitución, en relación con el artículo 8, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Licenciado VAN KWARTEL indicó que el fallo de 20 de abril de 1998, citado por el señor Procurador de la Administración, se refiere a la igualdad ante la ley y no al debido proceso; citando en su abono sendas Sentencias de 8 de noviembre de 1990 (citada también por el Doctor BONILLA) y de 19 de marzo de 1991, en las que esta Corporación ha reconocido que dicha norma de Derecho Internacional integra un bloque de constitucionalidad con el artículo 32 (fs. 135-36).

En ese mismo sentido, con respecto al cargo de violación al artículo 32 de la Constitución, el Licenciado VAN KWARTEL afirmó que "el principio del debido proceso es una cuestión de forma y no de fondo" (fs. 137), citando además un ensayo del Doctor ARTURO HOYOS, quien fuera uno de los Magistrados que participó del acto acusado, y quien ha señalado que "hacia finales de la década pasada la tesis restrictiva de la Corte Suprema de Justicia fue abandonada en favor de una más amplia, según la cual la garantía constitucional del debido proceso legal prevista en el artículo 32 de la Constitución de 1972 es aplicable a todo proceso y no sólo a los penales." (Cfr. FÁBREGA PONCE, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional Panameño, p. 396). En apoyo a esta tesis, el Licenciado VAN KWARTEL citó incluso un fallo de 12 de noviembre de 1979, reproducido por ARTURO HOYOS en el opúsculo *in comento*, según el cual "las garantías de Tribunal competente y debido proceso señaladas en el artículo 31 (hoy 32) de la Constitución son extensivas a todos los juicios, cualquiera que sea su naturaleza (penal, laboral, civil, etc.) y ello en consonancia con las tendencias del derecho público moderno reconocidas en la Declaración Universal de Derechos del Hombre" (f. 135).

Con respecto a los defectos de forma por los cuales no fuera admitida la demanda contra el acto acusado, presentada ante la Sala Tercera, el Licenciado VAN KWARTEL reiteró lo expresado en la apelación del Auto de 11 de agosto de 1994, en el sentido que aquélla no era un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, sino de protección de los Derechos Humanos. En tal sentido, recordó lo dispuesto por el artículo 474 del Código Judicial, al tenor que "cualquier error o defecto en la identificación, denominación o calificación de la acción, excepción, pretensión, incidente, o recurso, o del acto, de la relación o del negocio de que se trate, no es óbice para que el juez acceda a lo pedido, de

REPUBLICA DE PANAMA
Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

164

acuerdo con los hechos invocados y la prueba practicada, si la intención de la parte es clara" (fs.130).

Por otra parte, el Licenciado VAN KWARTEL recalcó el hecho que, mediante Auto de 24 de enero de 2001, la Sala Tercera varió el criterio con que fuera inadmitida dicha demanda, al señalar que el omitir la designación expresa del señor Procurador de la Administración como parte en un contencioso administrativo de plena jurisdicción "no constituye motivo suficiente para que la demanda bajo estudio no sea admitida" (fs.130); como tampoco lo es la no transcripción literal de las disposiciones que se estiman infringidas, siempre que se exprese claramente cuáles son esas normas y cuáles los motivos de ilegalidad, "permitiéndole a esta superioridad comprender cuáles son sus pretensiones, y conocer el fondo de la cuestión controvertida" (Ibíd).

Finalmente, si bien el Licenciado VAN KWARTEL reconoce que la acción de inconstitucionalidad no es una tercera instancia (f. 137), advierte que "el señor Procurador de la Administración se lanza al fondo del asunto, como si se hubiera ventilado en dos instancias anteriores y se nos hubieran concedido todas las garantías de alegar, ser oídos y presentar pruebas" (Ibíd.); aclarando de paso que "no es adecuado afirmar que desaprovechamos la oportunidad de impugnar el Acuerdo ante la Sala Tercera, ya que lo importante es el esfuerzo efectuado y si fue desestimado por los juzgadores de aquel entonces, sea por razones de forma o de fondo, hemos cumplido con el agotamiento de la vía contenciosa, lo cual nos habilitó para impetrar esta vía constitucional" (Ibíd.).

En escrito separado (fs. 141-146), el Licenciado AROSEMENA se adhirió a los conceptos vertidos por el Licenciado VAN KWARTEL, y contradijo los argumentos del señor Procurador de la Administración, aduciendo que sí se infringió el artículo 32 de la Constitución, no sólo porque no se comprobó previamente la comisión de faltas a la ética judicial, conforme a lo dispuesto por

el artículo 23 del Código Judicial (fs. 142), sino también porque no se cumplió con el procedimiento legalmente prescrito para dicha comprobación, consignado en el artículo 448 del Código Judicial, ya que "no hubo ninguna acusación de parte, ni escrita ni verbal, a los acusados no se nos permitió presentar ningún informe, ni hubo audiencia, ni se hicieron cargos ni descargos, y nadie presentó ninguna prueba" (fs. 143).

V. DECISIÓN DEL PLENO

Corresponde a esta Corporación resolver las demandas acumuladas, en base a las siguientes consideraciones:

La presente acción de inconstitucionalidad es presentada contra la parte resolutiva del Acuerdo No.48 de 28 de febrero de 1994, emitido por esta Corporación, mediante el cual se destituyó a sus representados de los cargos de Magistrados del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, "*por haber incurrido en faltas graves a la Ética Judicial*" (fs. 15 y 86) y las referidas faltas consistían en la violación del artículo 447 **(en ese momento artículo 440)**, numerales 4, 8, 12 y 21 del Código Judicial (fs. 9 y ss.). Sobre el particular, cabe dejar sentado para la decisión de esta causa, que el acto atacado, al momento en que fue dictado, tiene como marco constitucional, la Constitución Política de 1972, reformada por los Actor Reformatorios de 1978 y el Acto Constitucional de 1983.

De forma inicial es imprescindible establecer el estatus laboral de los demandantes al momento en que se emite el acto atacado, por medio del cuál se dispone su destitución del cargo que ocupaban, toda vez que la presente acción de inconstitucionalidad señala como vulnerados los artículos 32, 211 (antes 208) y 4 de la Constitución Política, en relación con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley N°15 de

166

28 de octubre de 1977, temas referentes al debido proceso y la estabilidad e inamovilidad de los Magistrados y Jueces.

Es un hecho público, notorio e incontrovertido en el Segundo Distrito Judicial que, aun cuando los demandantes no pertenecían a la Carrera Judicial, ambos tenían más de cinco años de haber sido nombrados antes de la vigencia de la Ley No.19 de 1991, que modificó el párrafo final del artículo 272 del Código Judicial, garantizándole la estabilidad en el cargo, cuando dispone que "..., *los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público, nombrados por lo menos cinco años antes de la promulgación de esta Ley que no cumplan con los requisitos señalados en este Código, se les garantizará estabilidad mientras no incurran en causa que, conforme a la ley, justifique su remoción o separación del cargo que ocupan.*" (Subraya la Corte.)

Nos corresponde entonces, en función de las consideraciones anteriores, examinar primeramente el cargo de violación al artículo 32 de la Constitución; esto es, determinar si se siguió el debido proceso establecido, para comprobar efectivamente la comisión de una causal de remoción o destitución, siendo menester aclarar que resultaría imposible determinar si ocurrió o no dicha violación, sin un examen detallado de las normas legales concordantes, que son las que dan contenido a este derecho fundamental.

Comenzaremos por anotar que, cuando un magistrado o juez incurre en una supuesta falta (sin entrar a calificar aún su naturaleza), es viable escoger una de las dos opciones que brinda el Código Judicial para aplicar una medida correctiva: a) procesarlo disciplinariamente conforme al artículo 290, por cualquiera de las causales establecidas en el artículo 286, o b) procesarlo por faltas a la ética judicial conforme a los artículos 448 y ss., por la inobservancia de alguna de las normas de conducta previstas por el artículo 447. Indistintamente que en el acto cuya inconstitucionalidad se demanda, se define

claramente que la decisión allí adoptada se fundamenta en la ocurrencia de falta grave a la ética judicial.

Al observar las disposiciones contenidas en el Código Judicial, referente al procedimiento disciplinario, contenidas del artículo 286 al 300, se aprecia que los supuestos que configuran una causa de sanción disciplinaria se encuentran enunciados y enumerados en debida forma, así como la competencia, el procedimiento y las sanciones que deben aplicarse, de conformidad con la gravedad de la falta y la reincidencia.

Al examinar el procedimiento preceptuado por el artículo 290 del Código Judicial, vemos que el mismo no fue observado en este caso, puesto que no se dio a los demandantes vista de los antecedentes por cinco días, ni hubo período probatorio, ni hubo comprobación objetiva de los hechos por parte del Pleno, ni éste escuchó a los demandantes. El acto acusado, tal como se lee en la parte motiva, se basó exclusivamente en las pruebas presentadas por el Magistrado Presidente, incluyendo su propio relato de la conversación telefónica que sostuvo con los demandantes (fs. 12), por lo que el supuesto proceso instaurado en su contra nunca fue más allá de lo que debía ser su actuación inicial.

En cuanto a la prescripción legal sobre las consecuencias del proceso disciplinario, aun cuando el Pleno de esta Corporación era en efecto competente para imponer la respectiva sanción, de conformidad con el artículo 291 del Código Judicial, resulta evidente que la destitución impuesta a los demandantes (f. 15) ni siquiera se encuentra prevista en el artículo 293 Ibídem, que establece las correcciones disciplinarias aplicables a los Magistrados de Distrito Judicial.

Respecto a las disposiciones relativas al procedimiento por faltas a la ética judicial, cuya regulación se aprecia desde el artículo 447 al 460 del Código Judicial, (antes del artículo 440 a 455), también se aprecia en la regulación, las normas de conducta ética que debe seguir todo funcionario judicial, el

168

procedimiento que debe seguirse para la comprobación de la infracción de las conductas éticas, las sanciones y los recursos para impugnar la decisión adoptada.

En tal sentido, observamos que, habiendo sido sancionados los señores MARIO VAN KWARTEL y KEL HARMODIO AROSEMENA, "*por haber incurrido en faltas graves a la Ética Judicial*" (fs. 15 y 86), específicamente al vulnerar los numerales 4, 8, 12 y 21 del artículo 447 del Código Judicial **(en ese momento artículo 440)**, el procedimiento no se inició ni se desarrolló de forma adecuada, ya que: a) no medió acusación escrita ajustada a los requisitos del artículo 448 del Código Judicial; b) no se acompañaron las pruebas que fundamentaran dicha acusación, conforme al artículo 449 Ibídem; c) no se designó un Magistrado Sustanciador que decidiera sobre la admisibilidad de la acusación en función de las dos normas anteriores, tal cual señala el artículo 451 Ibídem; d) no fue citado el acusador para ratificarse en ella bajo juramento, ni se requirió a los acusados el informe ni las pruebas de descargo, según lo prescrito por el artículo 450 Ibídem; y e) no se celebró audiencia conforme a los artículos 452-455 y 460 Ibídem.

En función de todo lo antes expuesto, concluimos que el acto acusado violó en forma directa, por comisión, el artículo 32 de la Constitución, por no haber aplicado en debida forma el procedimiento para comprobar el cumplimiento de las causas que llevaran a determinar que los sancionados eran acreedores a perder el derecho a su estabilidad, por incurrir en faltas éticas, y por ende, hacerse acreedores a la destitución.

Ello es así, porque pese a que la resolución demandada fue suscrita por autoridad competente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia como autoridad nominadora de los Magistrados destituidos, y la sanción de destitución se encuentra dentro de las aplicables ante la comisión de conductas contrarias a la

REPUBLICA DE PANAMA 169 ORGANO JUDICIAL PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA

ética judicial, no se respetó el derecho a la legítima defensa, al no permitirse hacer descargos ni hacer uso del derecho a aportar pruebas y contradecir las aportadas.

Bajo este mismo contexto, debe ser examinado el cargo por violación al artículo 211 de la Constitución, que sujeta al debido proceso la destitución, suspensión o traslado de magistrados y jueces; situación estrechamente relacionada al principio de independencia judicial consagrado en el artículo 210 de la Constitución Política, reiterado por el artículo 2 del Código Judicial y desarrollado por el artículo 61 Ibídem, que en su párrafo primero señala que "*El Estado garantiza a los funcionarios judiciales la plena independencia en su actuación y asegura el desempeño del cargo según el principio de inamovilidad y el disfrute de los derechos que le son debidos en consideración al alto fin que cumplen.*" El tema de la independencia judicial es ilustrado por SANDRA DAY O'CONNOR, quien fuera Magistrada de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América (1981-2005):

> "Una judicatura independiente requiere la independencia de cada juez en el ejercicio de sus facultades y del pleno de la judicatura para que su esfera de autoridad esté protegida de influencias, evidentes o solapadas, de otros actores del gobierno. Para citar las palabras de los principios de Bangalore [sobre la Conducta Judicial, redactados con los auspicios de las Naciones Unidas con el fin de adelantar el reforzamiento de la integridad judicial], la independencia judicial tiene tanto "aspectos individuales como institucionales".
>
> Al considerar la independencia individual de los jueces, se observa que hay dos medios que garantizan esa autonomía: Primero, los jueces están protegidos de la amenaza de represalias para que el temor no les guíe en la toma de decisiones. Segundo, el método de selección de los jueces y los principios éticos que se les imponen, se estructuran de tal modo que se reduce al mínimo el riesgo de corrupción e influencias externas." (DAY O'CONNOR, Sandra. "La Importancia de la Independencia Judicial", en Temas de la Democracia, periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 9, No. 1, Washington, marzo de 2004, p. 27. Subraya la Corte.)

Por tanto, la violación a la garantía del debido proceso que se señala en párrafos precedentes, también afecta directamente el principio de independencia judicial, estrechamente relacionado con la garantía de inamovilidad de los magistrados y jueces, sin que medie un procedimiento legalmente establecido; consecuentemente, al no haberse utilizado el debido proceso para acreditar la infracción acreedora de la sanción de destitución de los demandantes, como ya hemos expuesto ampliamente, se infringe también el artículo 211 en relación con el artículo 210, ambos de la Carta Fundamental.

Finalmente, examinaremos el cargo de violación al artículo 4 de la Constitución Política. Para comenzar, nos referiremos a lo que ha sido la jurisprudencia constante de esta Corporación, ya citada por el señor Procurador de la Administración en su Vista sobre el presente caso:

> "Esta norma, que preceptúa que la República de Panamá acatará las normas de Derecho Internacional, ha sido interpretada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que si bien los tratados internacionales aprobados por leyes de la República son de obligante cumplimiento, la consecuencia jurídica de esa obligación es la de adecuar la legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, porque éstos solo tienen formalmente valor de ley y carecen de jerarquía constitucional (Cfr. Sentencia pronunciada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia el 23 de mayo de 1991, bajo la Ponencia del Dr. César Quintero, en el recurso de inconstitucionalidad propuesto por Isaac Rodríguez para que se declarara inconstitucional la Ley 25 de 1990, Registro Judicial de mayo de 1991, páginas 79 a 102)." (Sentencia de 12 de agosto de 2004. Subraya la Corte.)

Esta obligación de adecuar el Derecho Interno al Derecho Internacional, claramente señalada por el maestro CÉSAR A. QUINTERO en su calidad de ponente en la aludida Sentencia de 23 de mayo de 1991, se fundamenta a su vez en un cuasi centenario principio establecido por la Corte Permanente de Justicia Internacional (antecesora de la actual Corte Internacional de Justicia), e

171
REPUBLICA DE PANAMA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

incluso más antiguo, pues ya había sido reconocido para aquel entonces por la costumbre internacional. Dicho principio preceptúa lo siguiente:

> "En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente ("*principe allant de soi*"; *Echange des populations grecques et turques, avis consultatif*, 1925, C.P.J.I., série B, no. 10, p. 20). En este orden de ideas, la Convención Americana establece la obligación de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados." (Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Sentencia de 16 de agosto de 2000 (Fondo), párr. 51. Subraya la Corte.)

Observamos entonces que esta obligación, reiterada en innumerables ocasiones por la jurisprudencia de esta Corporación, es consistente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de relevancia para el presente caso, toda vez que dicho alto Tribunal internacional es competente para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y para conocer demandas contra los Estados por violaciones a dicho instrumento jurídico internacional.

En tal sentido, como bien han señalado los demandantes, esta Corporación ha ido más allá al ser también constante en lo siguiente:

> "El Pleno de la Corte Suprema entiende que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos forma parte del Bloque de Constitucionalidad de la República de Panamá, ya que puede integrarse al mismo en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Nacional.
>
> El Pleno considera que ciertos derechos humanos, como el derecho a un proceso justo, son elementos fundamentales del Estado de Derecho que se reconstruye en la República de Panamá y, de conformidad con lo expuesto anteriormente, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos se integra con el artículo 32 de la Constitución Nacional para formar, entre ambos, el bloque de las garantías constitucionales de un

REPUBLICA DE PANAMA Secretaria General CORTE SUPREMA DE JUSTICIA 72

proceso justo en nuestro país". (Sentencia de 8 de noviembre de 1990. Subraya la Corte.)

Se aprecia entonces, que mediante Sentencia de 8 de noviembre de 1990, se estableció que el artículo 4 de la Constitución integra al bloque de constitucionalidad el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, otorgándole rango constitucional. Para completar nuestro análisis sobre este cargo, hemos de tomar en consideración el derrotero que la doctrina del Bloque de Constitucionalidad ha seguido en Colombia, puesto que la adopción de la misma por parte del hermano país, mediante Sentencia C-225/95 de la Corte Constitucional, fue relativamente coetánea a su adopción por Panamá. Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, interpretada por la doctrina de ese país, señala lo siguiente:

> "Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción *lato sensu* del Bloque de Constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias. Sobre este punto, la Corporación se ha expresado como sigue:
>
> > "Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque 'son normas situadas en el nivel constitucional', como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos." (Sent. C-658/97)" (FAJARDO, Luis Andrés. "Contenido y alcance jurisprudencial del bloque de constitucionalidad de Colombia", en Revista Civilizar

REPUBLICA DE PANAMA
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

173

No. 13, julio-diciembre de 2007, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, p. 21).

Por lo tanto, en el caso *sub judice*, es viable que esta Corporación declare, como en efecto lo hace, que el acto acusado también violó el artículo 4 de nuestra Constitución Política, como consecuencia de las infracciones al debido proceso ya discutidas.

Es necesario señalar que, en este caso, si bien la intención o el interés de la parte demandante puede ir dirigido no sólo a la declaratoria de inconstitucionalidad *per se*, sino a la reivindicación material de sus derechos violados, como lo sería la obtención de las sumas de dinero correspondientes a sus salarios caídos o una suma de indemnización; tal aspiración no se puede reconocer en este proceso, pues hacerlo equivale a desnaturalizar el sentido, alcance o finalidad de una demanda de inconstitucionalidad, que no es otra cosa que la preservación del orden constitucional.

Como expresa el constitucionalista colombiano, Luis Carlos Sáchica, citado por **Rigoberto González** (Inconstitucionalidad e Interpretación Constitucional, p. 35), cuando manifiesta que; "*la naturaleza de los procedimientos judiciales de control de constitucionalidad es esta: el objeto del juicio es la ley; se juzga la validez de la ley. Es un asunto de puro derecho: incompatibilidad entre dos normas, una de rango constitucional y otra de nivel legislativo. Si sus contenidos son excluyentes, la de grado inferior debe dejar de regir, para que prevalezca la Constitución.*"

Por tanto, como explica Rigoberto González Montenegro, el juicio de valor que se hace con miras a determinar si una ley o norma jurídica es conforme o no con la Constitución, es un juicio de carácter jurídico constitucional, que recae o va dirigida sobre la ley o norma cuya constitucionalidad se cuestiona, y no sobre

la conducta de la autoridad que la profirió, con la consecuencia que, de probarse la inconstitucionalidad de la norma jurídica, ésta quedará derogada.

Es claro entonces que, las decisiones que toma un Tribunal Constitucional mediante sus sentencias son de gran importancia, y a través de las mismas se establecen los principios, las reglas constitucionales y los valores que determinan el contenido de la normativa infraconstitucional de un Estado de Derecho. Las sentencias constitucionales, como lo afirma Gerardo ETO CRUZ, "*rebasan con largueza la satisfacción de un interés particular o de beneficio de grupo, ya que teleológicamente resguardan los principios y valores contenidas en la Constitución, que por tales alcanzan a la totalidad de los miembros de la colectividad política*"[1]; y no un interés particular.

En ese sentido, es claro que por su naturaleza y finalidad, una demanda de inconstitucionalidad, como la propia norma lo señala (Art. 2573 del Código Judicial), no puede tener efectos retroactivos, sino que sus efectos son a futuro, ex nunc, y por tanto, la consecuencia material indemnizatoria esperada por los demandantes, no puede ser reconocida en esta sede, por desnaturalizar la esencia de la acción popular, pues la finalidad de cada proceso constitucional, por la especialidad que traen aparejados, no puede ser inadvertida, bajo el pretexto de preservar derechos o sanear actos injustos, cuando esa no es la finalidad de la acción propuesta y sometida a escrutinio.

Además que, es claro que, las partes interesadas tuvieron su oportunidad de reclamar por este aspecto en la Sala Tercera; de esta Corporación de Justicia, lamentablemente sin resultados positivos, y esta sede Constitucional no puede entrar a subsanar las deficiencias de la parte en la sede contenciosa administrativa, porque entonces estaría actuando como una tercera instancia, lo cual no es constitucional ni legalmente correcto.

---

[1] [1] ETO CRUZ, Gerardo. El Derecho Procesal Constitucional - su desarrollo jurisprudencial. Editorial Temis; Bogotá-Colombia; año 2011; p.195.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, **Pleno**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el Acuerdo No.48 de 28 de febrero de 1994, emitido por la Corte Suprema de Justicia.

Notifíquese y Publíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO

HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO

LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO

JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO
(CON VOTO RAZONADO)

HARLEY J. MITCHELL D.
MAGISTRADO

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 6 días del mes de enero de
año 2016 a las 2:40 de la tarde

Notifico a' P rocurado de la resolución anterior

Firma del Notificado

Procurador de la Administración

ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá 26 de enero de 2016

Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia

OMAR SIMITI GORDÓN
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Entrada No. 766-00. Magistrado Ponente: **Abel Zamorano.** Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Dr. Amílcar Eliécer Bonilla, en representación de Mario Van Kwartel y Kel Harmodio Arosemena, contra el Acuerdo No. 48 de 28 de febrero de 1994 (parte resolutiva), emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por medio del cual se procedió a destituirles del cargo de Magistrados de Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial de Panamá.

SALVAMENTO DE VOTO
DEL MAGISTRADO HARRY A. DÍAZ

En esta ocasión es oportuno indicar, que discrepo de la resolución que "**DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el Acuerdo No. 48 de 28 de febrero de 1994, emitido por la Corte Suprema de Justicia**", por las siguientes razones:

A parte de los factores formales que a simple vista fueron advertidos, se hicieron otros análisis intrínsecos que en su momento fueron valorados por el Pleno.

En virtud de ello, no podemos después de veinte (20) años declarar la inconstitucionalidad del referido acuerdo; por cuanto, muchas de nuestras decisiones en el Pleno se basan en discusiones que no son grabadas por lo delicadas de las mismas, y que conllevan apreciaciones mucho más profundas.

En consecuencia, toda vez que este criterio no es compartido por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Corporación de Justicia, respetuosamente, **SALVO EL VOTO.**

HARRY A. DÍAZ
Magistrado

YANIXSA YUÉN
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
Panamá, 26 de enero de 2016
Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
OMAR SIMITI GORDÓN
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

176

766-00 **MGDO. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL DR. AMILCAR BONILLA MORALES, EN REPRESENTACION DE MARIO VAN KWARTEL Y KEL ARMODIO AROSEMENA, CONTRA EL ACUERDO N° 48 DE 28 DE FEBRERO DE 1994 DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

VOTO RAZONADO DEL
MGDO. JERÓNIMO MEJÍA

Respetuosamente, debo expresar que, aunque comparto la decisión de declarar inconstitucional el **ACUERDO N° 48 DE 28 DE FEBRERO DE 1994 DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,** no estoy de acuerdo con el criterio absoluto que figura a foja 19 de la Sentencia que antecede, que expresa:

> "...es claro que por su naturaleza y finalidad una demanda de inconstitucionalidad , como la propia norma lo señala (Art. 2573 del Código Judicial), no puede tener efectos retroactivos, sino que sus efectos son hacia el futuro , ex nunc, y por tanto, la consecuencia material indemnizatoria esperada por los demandantes, no puede ser reconocida en esta sede, por desnaturalizar la esencia de la acción popular..." (Las subrayas son mías).

Al respecto debo indicar que, si bien es cierto que, en nuestro sistema de control de constitucionalidad la regla general de los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, es su carácter prospectivo, hacia el futuro o *ex nunc* -lo que se desprende del texto del artículo 2573 del Código Judicial que indica que las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad no tienen efecto retroactivo- sabido es que, por vía jurisprudencial y en la búsqueda de garantizar los ideales de Justicia, la Corte Suprema incorporó desde la década de los 90 el criterio de dotar de efectos retrospectivos o *ex tunc,* en determinados casos, a la declaratoria de inconstitucionalidad de resoluciones judiciales. (Cfr. QUINTERO, César, "*Métodos y Técnicas de la Interpretación Constitucional en Panamá*", en la obra Colectiva "Simposio Internacional sobre Derecho del Estado", Tomo II, Lerner Ltda., Bogotá, 1994, p. 613). Ante ese escenario, el argumento de que las sentencias de inconstitucionalidad no pueden tener efectos retrospectivos no puede ser avalado por el suscrito.

Me parece que la razón por la cual la indemnización que pretenden los demandantes no puede ser reconocida, es –como bien se indica en la Sentencia-, que tal reclamo ya fue atendido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y, en ese aspecto, las partes deben atenerse a la decisión dictada por el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo.

Por los motivos expuestos, hago este voto razonado.

Fecha *ut supra,*

MGDO. JERÓNIMO MEJÍA

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL
Panamá, 26 de enero de 2016
Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
OMAR SIMITI GORDÓN
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

37

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015).

VISTOS:

El licenciado JOSÉ LUIS SOSA, ha presentado demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 4 del Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, expedido por la Alcaldía de Panamá, por el cual se dictan medidas relacionadas con edificios y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos, publicado en la Gaceta Oficial N° 23,659 de 26 de octubre de 1998.

LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

La pretensión que se formula en este proceso constitucional, consiste en que se declare la inconstitucionalidad del artículo 4 de Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, expedido por la Alcaldía de Panamá, cuyo texto señala:

> "**Cuarto:** Los propietarios que no cumplan con las disposiciones anteriores serán sancionados con multa de CIEN BALBOAS (B/.100.00) y en caso de reincidencia, se impondrá multa de QUINIENTOS BALBOAS (B/.500.00) o arresto equivalente, a razón de un (1) día de arresto por cada balboa de multa. En el evento de que el Municipio cumpla con el cercado, bloqueado o limpieza de tales propiedades, deberán reembolsar el costo del gasto en que se hubiese incurrido, lo cual se tramitará por conducto del Juzgado Ejecutor del Municipio de Panamá, sirviendo como título ejecutivo el estado de cuenta que prepare la Alcaldía de Panamá."

REPÚBLICA DE PANAMÁ
SECRETARIA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La citada disposición establece hechos punibles y sanciones, que incluye pena de arresto, por infracciones a las normas relacionadas con edificios y casas en ruinas o abandonas y solares baldíos.

Por otro lado, el actor afirma que la norma constitucional infringida es el artículo 31 de la Constitución Política. El contenido de la norma es el siguiente:

> "**Articulo 31**. Sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

Los hechos en los que se fundamenta la demanda que ocupa al Pleno, son los siguientes:

> "**Primero**: Mediante el Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, expedido por la Alcaldía de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial N° 23,659 de 26 de octubre de 1998, **se dictan las medidas relativas a los edificios y casas en ruinas o abandonadas, además de solares baldíos.**
>
> **Segundo: El artículo 4 del Decreto N° 511 de 1998, establece hechos punibles y sanciones** por infracciones a las normas relacionadas con edificaciones y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos.
>
> **Tercero:** Lo anterior es evidentemente contrario a la normativa constitucional toda vez que, el Alcalde no puede crear mediante reglamentos, faltas administrativas y sus sanciones, ya que ello sólo puede hacerse mediante ley formal, o sea, expandida por el Órgano Legislativo.
>
> **Cuarto:** Así las cosas, es claro que el **artículo 4 del Decreto N° 511 de 1998** infringe el artículo 331 de la Constitución Política."

La violación que se alega al artículo 31 de la Constitución Nacional, se sustenta sobre la base de que el artículo 4 del Decreto N° 511 de 1998, establece infracciones y sanciones a pesar de que los hechos punibles y sus sanciones, según esta norma constitucional, sólo pueden establecerse mediante Ley formal, criterio que ha sido reconocido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en reiteradas ocasiones. A juicio del demandante, la determinación de hechos punibles y el establecimiento de su sanción por medio de un reglamento expedido por el Alcalde, escapa de su competencia, pues, ello es función exclusiva del Órgano Legislativo.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por su parte, el Procurador de la Administración mediante la Vista Fiscal N° 1285 de 21 de diciembre de 2009, solicita a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar no viable la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado SOSA, en contra del artículo 4 del Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, por el cual se dictan medidas relacionadas con edificios y casa en ruinas o abandonadas y solares baldíos.

Según el Procurador de la Administración, la presente acción de inconstitucionalidad bajo análisis, no debió ser admitida, toda vez que la supuesta violación que se alega al artículo 31 Constitucional, que consagra en nuestro medio el principio de legalidad en materia penal, no es aplicable al caso que nos ocupa, puesto que la materia regulada por la disposición acusada, trata de sanciones por las faltas o contravenciones que se cometan en contra de las normas de aseo, que son de naturaleza eminentemente administrativa.

DECISIÓN DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Expuestas las anteriores constancias procesales, el Pleno procede a decidir la presente causa de inconstitucionalidad, previo el siguiente análisis.

No es objeto de discusión, que el artículo 31 de la Constitución Política, consagra en nuestro medio *el principio de legalidad* en materia penal. Tampoco lo es que las sanciones impuestas a los ciudadanos al contravenir normas de aseo, como plantea la Procuraduría de la Administración, son de naturaleza eminentemente administrativa, pues, como en este caso, se originan jurídicamente del párrafo sexto del Capítulo I, del Título III del Libro III del Código Administrativo, correspondiente a la policía urbana que aparece bajo la denominación de *"Comodidad y ornato de las poblaciones"*.

Sin embargo, no debe perderse de vista que como el artículo 4 del Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, tachado de inconstitucional, describe

una sanción privativa de la libertad corporal establecida como: *"arresto equivalente, a razón de un (1) día arresto por cada balboa de multa"*, evidentemente está reservada a la Ley formal; esto es, que previamente haya sido expedida por la Asamblea Nacional.

Sostener que *el principio de legalidad* contenido en el artículo 31 Constitucional, se aplica sólo al proceso penal y no al administrativo, en este sentido no es dable, pues, como bien expone quien recurre, cuando se trate de Derecho Administrativo sancionador, que no es más que una manifestación del ordenamiento punitivo del Estado, le son aplicables principios de orden penal como lo es *el principio de legalidad*, según el cual, es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración y el de tipicidad.

Lo así afirmado, deviene luego de analizar el asunto sometido a la consideración del Pleno, conforme al *"Principio de unidad de la Constitución"* y al *"Principio de Concordancia de las Normas Constitucionales"*, según el cual, la norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional. En atención a tales disposiciones, se advierte que en el artículo 25 Constitucional, ciertamente se tratan conjuntamente los ilícitos penales y los administrativos, y en el artículo 32 Constitucional, que consagra la garantía del debido proceso legal, se garantiza su aplicación a toda causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria, lo que claramente sugiere que *el principio de legalidad* de orden penal que consagra el artículo 31 en comento, se hace extensivo a la potestad sancionadora de la Administración, cuando involucre la privación de la libertad personal.

Al conceptuar sobre el sentido y alcance del artículo 31 de la Constitución Nacional, la Corte ha manifestado en reiteradas ocasiones que sólo la Ley posee la potestad de erigir delitos e instruir sanciones, y cuando la norma expresa *"ley anterior"*, debe ser entendida como Ley formal; es decir,

REPÚBLICA DE PANAMÁ
SECRETARIA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

expedida por la Asamblea Nacional. En fallo de 31 de diciembre de 2002, el Pleno dejó lo anterior claramente indicado:

> "Sólo la ley crea delitos y sus consecuentes sanciones; y en este caso en específico, es sólo a través de ésta, que se pueden crear faltas administrativas y sus respectivas sanciones; y lo anterior es así en vista de la existencia del principio de reserva legal, consagrado en nuestra Carta Magna, en su artículo 31.
> En más de una ocasión, la Corte se ha pronunciado con respecto al carácter y alcance del artículo 31. Por ejemplo, en fallo de 10 de abril de 1951 sostuvo que la expresión "Ley anterior contenida en el artículo, debe ser entendida como ley formal, esto es, expedida por la Asamblea Nacional y no como decreto o decreto ley. Esto es que no se puede crear delitos ni penas por medio de decretos".
> ...
> Siguiendo al Dr. César Quintero, "Esta correcta doctrina fue ratificada por la Corte en su fallo de 13 de marzo de 1952. Al tenor de este precepto (artículo 31) para que un hecho pueda ser sancionado, es absolutamente necesario e imprescindible que el Órgano Legislativo expida una ley en que aparezca configurado el hecho como delito o falta". (Demanda de Inconstitucionalidad Dagoberto Franco contra el Decreto No.004,)11 de marzo de 2002".
> ..."

El jurista argentino Roberto Dromi, nos dice que: *"toda restricción a la libertad y a los derechos, debe necesariamente tener su origen en la Ley"*; y cuando explica la relación *"policía y derecho"*, detalla que se manifiesta en los *"Límites de las limitaciones"* y en la posibilidad de aplicar *"Sanciones"*. En cuanto al límite de las limitaciones, explica que debe darse, porque la regulación policial es una limitación a la libertad individual, y, en las sanciones, sostiene que: *"deben tener previsión legal, ...y consisten en arresto, multa, clausura, comiso e inhabilitación. Es decir, que previamente a la aplicación de una sanción debe efectuarse la consideración razonada sobre los fundamento de su imposición..."* (Derecho Administrativo, 7ª edición actualizada, Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 1998, págs. 666-684-689).

No cabe duda, que la primera autoridad de policía del Distrito de Panamá, ciertamente, excedió las facultades reglamentarias y se abroga funciones legislativas, al establecer pena arresto en la norma que se acusa de

REPÚBLICA DE PANAMÁ
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SECRETARIA GENERAL
42

inconstitucional, en desatención de la garantía de reserva de Ley que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Finalmente el Pleno deja sentado, tal como sucedió al expedir el comentado fallo de 31 de diciembre de 2002, que las multas que a través de la disposición motivo de la impugnación se han impuesto, no contravienen en ninguna manera los preceptos contenidos en la Constitución Nacional, toda vez que los Alcaldes tienen facultad para multar o sancionar a los asociados que contravengan las disposiciones existentes, y que se encuentran bajo su tutela. Lo que sí contraviene nuestra Carta Magna, es establecer pena de arresto a situaciones que previamente no han sido tipificadas como delito, y que en consecuencia, tenga determinada pena de privación de libertad.

No obstante a los criterios vertidos por esta Alta Corporación de Justicia, se tiene a bien en este punto, hacer un recuento cronológico de lo examinado en la presente encuesta Constitucional, veamos:

1. La Alcaldía de Panamá emite el Decreto N° 511, el día 9 de octubre de 1998, *"por el cual se dictan medidas relacionadas con edificios y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos"*, mismo que fuese publicado en Gaceta Oficial N° 23,659 de 26 de octubre de 1998.
2. El día 26 de octubre de 2009, el licenciado JOSÉ LUIS SOSA interpone ante el Pleno de la Corte Suprema, Demanda de Inconstitucionalidad contra el Artículo 4 de este Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998.
3. En el reparto de negocio de fecha 30 de octubre de 2009, le correspondió el conocimiento de esta demanda, al Magistrado Sustanciador Víctor Benavides Pinilla, quien procedió a admitir la Acción Constitucional.
4. Efectuado el procedimiento de la causa, el expediente contentivo de la demanda de inconstitucionalidad, se envía al Despacho del Magistrado Ponente para resolver, el día 17 de marzo de 2010 (ver informe secretarial foja 31).

5. El Magistrado Víctor Benavides Pinilla, coloca en circulación el proyecto de fallo, a partir del día 12 de abril de 2010, y no es sino hasta el día 11 de septiembre de 2014, que culmina la lectura respectiva, parte de los Magistrados integrantes de este Máximo Tribunal de Justicia.

6. No obstante lo anterior, al transcurrir este tiempo, existieron modificaciones y derogaciones al Decreto demandado de inconstitucionalidad, tal es el caso siguiente, que se procede a detallar:

   - Decreto N° 1395 de 19 de julio de 2010, publicado en Gaceta Oficial N° 26595 de 10 de agosto de 2010, *"por el cual el Alcalde del Distrito de Panamá, dicta medidas relacionadas con edificios y casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos"*, mismo que derogó el Decreto, y en consecuencia, el Artículo 4 demandado.
   - Decreto N° 1625 de 4 de agosto de 2011, publicado en Gaceta Oficial N° 26847 de 10 de agosto de 2011, *"por el cual el Alcalde del Distrito de Panamá, modifica el Decreto N° 1395 de 19 de julio de 2010, que dicta medidas relacionadas con edificios y casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos"*, mismo que modificó el Artículo Primero del Decreto N° 1395 de 19 de julio de 2010.
   - Decreto N° 1559 de 12 de agosto de 2014, publicado en Gaceta Oficial N° 27601 de 18 de agosto de 2014, *"que dicta medidas sobre edificios y casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos en el Distrito de Panamá"*, mismo que subrogó los Decretos N° 1395 de 19 de julio de 2010 y N° 1625 de 4 de agosto de 2011.
   - Decreto N° 2175 de 9 de diciembre de 2014, publicado en Gaceta Oficial N° 27683-A de 18 de diciembre de 2014, *"que reforma el Decreto N° 1559 de 2014, que dictó medidas sobre edificios y*

REPÚBLICA DE PANAMÁ
SECRETARIA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos en el Distrito de Panamá", mismo que modificó los artículos 14, 15, 16 y 17, y adiciona los artículos 14-A y 15-B, al Decreto N° 1559 de 12 de agosto de 2014.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
SECRETARIA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Por estas razones, advierte la Corte Suprema de Justicia, que no tiene razón de ser la declaratoria de inconstitucionalidad del presente negocio, ya que al haber nuevas normas que regulan esta actividad, ha desaparecido el objeto de la controversia, materializándose el fenómeno jurídico conocido como obsolencia procesal o sustracción de materia.

Para el Doctor Jorge Fábrega, destacado procesalista panameño, el fenómeno jurídico denominado *sustracción de materia*, es un instituto poco examinado en la doctrina, pero debe ser entendido como un medio de extinción de la pretensión, constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión, deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes, no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ya en reiteradas ocasiones se ha pronunciado con respecto a la *sustracción de materia*, tal y como se aprecia a través del fallo fechado el día 7 de junio de 2002, el cual a la letra señala:

> "Consecuentemente, como bien señala el funcionario demandado, esta Superioridad no puede emitir un pronunciamiento de mérito por haberse producido el fenómeno jurídico denominado *sustracción de materia*, concebido en nuestro ordenamiento jurídico como un medio de extinción de la pretensión, debido a que la materia justiciable deja de estar sujeta a decisión."

Por tanto, con base en el hecho de que en el presente proceso constitucional se ha suscitado la extinción de su causa u objeto, el Pleno de la Corte colige, que debe ordenarse su cese y correspondiente archivo.

En virtud de lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, ***DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA*** en la acción constitucional interpuesta por el licenciado JOSE LUIS SOSA contra el Artículo 4 del Decreto N° 511 de 9 de octubre de 1998, expedido por la Alcaldía de Panamá, por el cual se dictan medidas relacionadas con edificios y casas en ruinas o abandonadas y solares baldíos; y en consecuencia, **ORDENA** el cese del procedimiento, y el archivo del expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL

NELLY CEDEÑO DE PAREDES

HERNÁN DE LEÓN BATISTA **HARRY A. DÍAZ**

LUIS R. FÁBREGA S. **JERONIMO MEJIA E.**

HARLEY J. MITCHELL D. **ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

OYDÉN ORTEGA DURÁN **JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**

YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL
Panamá, 20 de nov de 2015
Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
OMAR SIMITI GORDÓN
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA