

Por otro lado y sobre el mismo tema, considero que al igual que las demandas de amparo constitucional, en las demandas de inconstitucionalidad de resoluciones individualizadas y concretas, específicamente resoluciones judiciales, sólo puede demandar quien es parte del proceso respectivo, o deriva un derecho subjetivo o está directamente afectado por la resolución.

Pero soy del parecer que no se deben hacer las consideraciones y estimaciones de lo que, en nuestra opinión, jurídicamente debe ser si en vez de resolución que autorizó el juicio en derecho, hubiese demandado la inconstitucionalidad de la sentencia condenatoria.

Pienso que debemos limitarnos a lo que está sometido a nuestro conocimiento.

Sólo por razón de esta última consideración, salvo respetuosamente el voto.

Fecha ut supra.

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL LICENCIADO JOSÉ RAMIRO FONSECA PALACIOS CONTRA LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA LEY 1 DE 3 DE ENERO DE 1995, MEDIANTE LOS CUALES SE ADICIONAN AL CÓDIGO JUDICIAL LOS ARTÍCULOS 2528-A Y 2528-E. MAGISTRADO PONENTE: FABIÁN A. ECHEVERS. PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

En ejercicio del derecho que confiere el artículo 203 de la Carta Política, el licenciado José Ramiro Fonseca presentó ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 26 de la ley 1 de 3 de enero de 1995, mediante los cuales se adicionan al Código Judicial los artículos 2528-A y 2528-E, que incorporan el proceso abreviado (a. 25) y el juicio directo (a. 26) en el ordenamiento procesal panameño, con el objeto de agilizar la tramitación de los procesos penales.

#### NORMA VIOLADA Y CONCEPTO DE INFRACCIÓN

Las normas acusadas de inconstitucionales son del siguiente tenor:

**"Artículo 25.** Adiciónase el Capítulo VIII al Título IX, del Libro III del Código Judicial, integrado por los Artículos 2528-A, 2528-B, 2528-C y 2528-D, así:

#### CAPÍTULO VIII EL PROCESO ABREVIADO

Artículo 2528-A. El imputado puede solicitar que el proceso se sustancie y decida en la audiencia preliminar, cuando la investigación esté completa y la prueba resulte evidente.

Para que proceda esta solicitud es necesario que concurra el concepto favorable del Ministerio Público. En este caso, el escrito de solicitud, acompañado del concepto favorable del Ministerio Público, deberá presentarse por lo menos cinco (5) días antes de la fecha fijada para la audiencia.

La solicitud podrá también ser presentada conjuntamente durante la audiencia preliminar, antes del inicio de la fase de alegatos ...".

**"Artículo 26.** Adiciónase el Capítulo IX al Título IX, del Libro III del Código Judicial, integrado por los Artículos 2528-E, 2528-F, 2528-G, 2528-H, 2528-I, 2528-J, 2528-K, 2528-L, así:

CAPÍTULO IX  
DEL PROCESO DIRECTO

Artículo 2528-E. Cuando el imputado sea detenido en flagrante delito, o exista confesión simple de su parte y se encuentre sujeto a detención preventiva o a medida cautelar equivalente, podrá ser llamado a juicio directo, previa solicitud del Ministerio Público.

En los casos de flagrante delito se requerirá que el imputado, previa consulta con su defensor, no se oponga a la solicitud del Ministerio Público ....

Afirma el demandante que las disposiciones transcritas, concretamente las frases subrayadas, vulneran el artículo 212 de la Carta Fundamental, cuyo texto es el que sigue:

**"ARTÍCULO 212.** Las leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial".

Según los términos de la demanda el artículo 25 de la ley 1 de 1995 vulnera, "en forma directa por omisión", el numeral segundo de la norma fundamental en cita. Sostiene el actor que todo proceso está revestido de una serie de principios rectores (v. g. igualdad, economía procesal, lealtad procesal, presunción de inocencia), que han de ser respetados "a fin de evitar que se conculquen los derechos de las partes y muy especialmente los consignados en la Ley substancial" (f. 4).

Como aspecto medular de la impugnación se aduce que la exigencia del concepto favorable del Ministerio Público para que proceda el trámite del proceso abreviado vulnera el principio de igualdad de las partes, garantizado por la ley substancial. Añade que este principio procesal resulta lesionado al concederle al Ministerio Público -parte del proceso penal- la facultad de aceptar o no las solicitudes de verificación de juicios abreviados, de manera tal que si el agente de instrucción se manifiesta en desacuerdo con la solicitud formulada, "... entonces el Tribunal quedará obligado a denegarlo, creando entonces una disparidad procesal entre las partes que viola el principio de igualdad contemplado en la Ley Substancial panameña" (f. 6). Por ende, la decisión del tribunal -afirma el demandante- queda supeditada a la voluntad del agente del Ministerio Público.

Como complemento y concreción práctica de tales argumentos, comunica que la negativa de los distintos agentes de instrucción de acceder a las peticiones de celebración de procesos abreviados ha traído como consecuencia la dilación del proceso, así como la agonía de los detenidos (f. 7).

En relación con la alegada inconstitucionalidad del artículo 26 de la ley 1 de 1995, el demandante manifiesta que la norma en cuestión también sujeta el trámite del proceso directo a la voluntad del Ministerio Público, "... quien al parecer y tomando en cuenta la redacción del artículo censurado, es el único sujeto procesal con capacidad funcional para requerir del Tribunal de grado, la aplicación del proceso directo, lo que por supuesto viola el Principio de Igualdad Procesal entre las partes y por ende el artículo 212, numeral 2º de la Constitución Nacional" (f. 8).

A juicio del actor, en los casos en que existe flagrancia se sujeta al

juzgador a la voluntad del agente de instrucción y del imputado, quien previamente debe consultar con su defensor sobre la procedencia del trámite del proceso directo. Este procedimiento, afirma, vulnera el principio de igualdad de las partes, "... toda vez que no debe ser correcto que una decisión Tribunalicia dependa de la voluntad de las partes, y no se le permita a él analizar el sumario ..." (F. 8).

De otra parte, sostiene el accionante que el defensor debe tener el derecho de solicitar al tribunal de la causa la aplicación de los procedimientos del juicio directo, oportunidad que le está vedada según lo normado por el artículo 2528-E del Código Judicial, con el resultado de la vulneración del principio de economía procesal que trae el artículo 212, numeral 1, de la Constitución Nacional.

#### OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con lo que preceptúa el artículo 2554 del Código Judicial, la demanda fue corrida en traslado al Ministerio Público, correspondiéndole al Procurador General de la Nación emitir concepto, deber que cumplió mediante Vista Fiscal N° 29 de 8 de octubre de 1996, visible de fojas 15 a 24 del expediente.

El máximo representante del Ministerio Público se aparta de la pretensión del demandante, por considerar que las disposiciones atacadas no rompen el equilibrio procesal. Señala el Procurador que tales normas consagran un beneficio, más no un derecho, "... que deja a salvo la especial posición que ocupa el Ministerio Público en el contexto del proceso penal" (f. 18). Contrariamente a lo que expresa el demandante, el Procurador opina que no se vulnera el principio de igualdad procesal, que no se menoscaba en forma alguna "el contexto dialéctico sobre el cual se asienta el proceso según criterio extendido en la doctrina procesal constitucional" (fs. 22 y 23). El jefe del Ministerio Público concluye su dictamen afirmando que el demandante no ha logrado establecer el vicio de inconstitucionalidad endilgado.

#### DECISIÓN DE LA CORTE

Cumplidos los trámites procesales sin que se hubieren presentado argumentos por escrito, pasa la Corte a conocer el fondo de este negocio constitucional.

Como viene visto, se aduce como infringido el artículo 212 de la Constitución, precepto fundamental de naturaleza programática, dirigido principalmente al legislador, en el que se enumeran, a manera de ejemplo, determinados principios procesales que deben inspirar las leyes de procedimiento, y que establece, en su numeral segundo, el carácter instrumental del ordenamiento procesal. El numeral primero de la mencionada disposición constitucional señala como principios rectores, entre otros, la sencillez que debe caracterizar el proceso, la economía procesal y el antiformalismo, todos característicos del derecho procesal moderno.

La redacción que trae la norma da cuenta de su carácter abierto, es decir, de la consagración de un catálogo de máximas procesales que no sigue el criterio de numerus clausus. Ese listado de principios procesales ha de ser complementado con los principios cardinales del debido proceso de ley, derecho fundamental que consagra el artículo 32 de la Carta, tarea obligada para el tribunal constitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 2557 del Código Judicial, que instituye la regla de la interpretación totalizadora, como consecuencia del principio de unidad de la Constitución.

La posición del demandante en esta causa constitucional puede resumirse en los siguientes términos: el texto de los artículos 25 (2528-A, C. J.) y 26 (2528-E, C. J.) de la ley 1 de 1995, al conceder al Ministerio Público o al imputado la facultad exclusiva de acceder o no a la petición que se formule para la realización del proceso abreviado o del juicio directo, respectivamente, sujeta la decisión que al respecto debe tomar el tribunal de la causa y vulnera la igualdad de las partes, principio reconocido en el ordenamiento jurídico-político superior.

El concepto de igualdad de las partes en el proceso representa una concreción de los principios fundamentales de no discriminación y de igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 19 y 20 de la Carta Política. Sobre estas máximas se pronuncia Alessandro Pizzorusso en los siguientes términos:

"... La prohibición de diferenciaciones fundadas sobre el sexo, la raza, la lengua, la religión, las opiniones políticas, o sobre las condiciones personales y sociales implica, **más que una radical exclusión de todo debate acerca de la racionalidad o la oportunidad de las distinciones mismas**, una apelación o recordatorio de los factores que, en el pasado, se han tomado más frecuentemente como elementos para proceder a discriminaciones injustificadas. En consecuencia, este elenco de factores supone una admonición al legislador, así como al juez de la constitucionalidad de las leyes y a todos, en general, para no recaer en los errores del pasado, pero no expresa una regla rígida que excluya cualquier diferenciación". (PIZZORUSSO, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 170, énfasis de la Corte).

Tal como lo sostiene la doctrina procesal moderna más autorizada, el principio de igualdad procesal implica, en primer término, que toda persona (natural o jurídica), en su calidad de parte, tiene derecho a que se le brinden idénticas oportunidades a las otorgadas a su contraparte, es decir, que todas las partes del proceso tengan las mismas oportunidades para su defensa; por otro lado, y como corolario de lo anterior, no debe reconocerse privilegio alguno a ninguna de las partes durante la tramitación del proceso.

Con vista en estas comprobaciones doctrinales, procede la Corte Suprema a confrontar los preceptos atacados en esta sede, con el objeto de dictaminar sobre su conformidad con la Carta Fundamental.

En primer lugar, se procede a examinar el artículo 25 de la ley 1 de 1995, consagratorio del proceso abreviado, adoptado -al igual que el juicio directo- del ordenamiento procesal penal italiano.

El análisis de esa norma, concretamente del artículo 2528-A del Código Judicial, que contiene las frases impugnadas, pareciera sustentar la pretensión que a este respecto postula el demandante.

Según este precepto, el sindicado tiene derecho a pedir al juzgador que decida la causa en la audiencia preliminar, siempre que la investigación haya culminado y el material probatorio sea evidente. A renglón seguido, como condición necesaria para la viabilidad de la solicitud, la norma requiere que concurra concepto favorable del agente del Ministerio Público. Se infiere de lo indicado que la ley se ocupa de procurar el respeto de la **bilateralidad** y del **contradicitorio**, elementos integrantes del debido proceso de ley (a. 32 C. N.), al exigir que se escuche la opinión del Ministerio Público, requisito claramente conforme a la Carta. Sin embargo, lo trascendente de esta comprobación radica en que lo que se requiere es el concepto favorable, lo que convierte el consentimiento del agente del Ministerio Público en una condición *sine qua non* para que prospere la petición del imputado.

A juicio del Tribunal Constitucional es la exigencia de la conformidad del agente de instrucción lo que coloca el proceso en una situación de desequilibrio, al conferirle a dicho funcionario la potestad de hacer nugatorio el ejercicio de un derecho por el imputado, sin que siquiera se manifieste la intervención o dirimente o decisoria de la autoridad jurisdiccional.

No parece entonces razonable que se sujete la eficacia o los resultados de la iniciativa procesal de una de las partes -en este caso la solicitud del juicio abreviado- a la voluntad de la otra. Conforme al ordenamiento jurídico fundamental, lo que procede es que, en el evento de que exista contradicción entre las partes, le corresponda al juzgador la decisión final, como lo autoriza el artículo 2528-B del Código Judicial. Lo antes indicado lleva al Pleno a

concluir que el término "favorable" que aparece en el texto del artículo 2528-A del Código Judicial, así como el vocablo "conjuntamente", inserto en el último inciso de este precepto, infringen el imperativo de igualdad procesal que tutela el artículo 32 de la Constitución, consagratorio del principio del debido proceso de ley, por lo que procede la declaratoria de ilegitimidad constitucional y su consecuente desaparición del ordenamiento vigente.

Criterio similar al anteriormente externado es aplicable en el caso del artículo 2528-E (a. 26, ley 1 de 1995), consagratorio del proceso directo. En este caso, contrario a lo anteriormente visto, es el consentimiento del imputado el que se requiere para la viabilidad del proceso en cuestión, según el mencionado precepto legal, según el cual "En los casos de flagrante delito se requerirá que el imputado, previa consulta con su defensor, no se oponga a la solicitud del Ministerio Público". Con ello claramente se sujeta la viabilidad de la petición del agente del Ministerio Público a la voluntad del sindicado, lo que implica el condicionamiento de la suerte de la pretensión procesal trae como consecuencia, además de la vulneración del principio de igualdad de las partes, también el desconocimiento de dos objetivos de política constitucional, como lo son los de economía y celeridad en el proceso, expresamente perseguidos por la reforma del procedimiento penal, en ejecución del mandato que contiene el artículo 212 de la Carta.

Como se indicó en párrafos anteriores, en el evento de que surja una divergencia de criterio relacionada con la solicitud de proceso directo, estima el Pleno que lo conforme al ordenamiento superior sería investir a la autoridad jurisdiccional de la facultad decisoria correspondiente.

De otra parte, en cuanto al argumento del demandante en el sentido de que se vulnera la igualdad procesal por cuanto el Ministerio Público "es el único sujeto procesal con capacidad funcional para requerir del Tribunal de grado, la aplicación del proceso directo" (f. 8), derecho que también reclama para el imputado, estima el Pleno necesario externar las siguientes consideraciones:

1) Corresponde a los funcionarios de instrucción el deber de perseguir los delitos, de conformidad con el numeral cuarto del artículo 217 de la Carta Política; de allí que la facultad que les ha sido otorgada para que soliciten el juicio directo es inherente al ejercicio de funciones que les atribuye la Constitución. Por tanto, se desestima el cargo de inconstitucionalidad de la frase "previa solicitud del Ministerio Público", contenida en el artículo 2528-E del Código Judicial;

2) La supuesta omisión de la ley sobre el derecho del sindicado a solicitar juicio directo no se suple por la vía de un pronunciamiento del tribunal constitucional, ya que el control de omisiones legislativas no le ha sido atribuido por el ordenamiento vigente. Se trata de materia propia de la **política legislativa**, puesto que reviste la naturaleza de un problema de lege ferenda, por lo que el control de su legitimidad constitucional le está vedado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Por las anteriores consideraciones, el PLENO de la CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES los términos "favorable" y "conjuntamente", contenidos en el artículo 2528-A del Código Judicial (artículo 25 de la Ley 1 de 1995), por infringir el principio del debido proceso de ley que instituye el artículo 32 de la Carta Política, y QUE ES INCONSTITUCIONAL el párrafo "En los casos de flagrante delito se requerirá que el imputado, previa consulta con su defensor, no se oponga a la solicitud del Ministerio Público", contenido en el artículo 2528-E del Código Judicial (artículo 26 de la Ley 1 de 1995), igualmente por infracción del artículo 32 de la Carta Magna.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(fdo.) ARTURO HOYOS  
(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA FORENSE OBALDÍA & GARCÍA DE PAREDES, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DIEGO E. PARDO, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE ASFALTOS PANAMEÑOS, S. A., CONTRA EL OFICIO N° 123 DE 24 DE ABRIL DE 1996, PROFERIDO POR LA TESORERA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE ANTÓN, PROVINCIA DE COCLÉ. MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ MANUEL FAÚNDES. PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

## VISTOS:

El señor DIEGO E. PARDO, Presidente y Representante Legal de la sociedad **ASFALTOS PANAMEÑOS, S. A.** ha otorgado poder especial a la firma forense **DE OBALDÍA & GARCÍA DE PAREDES**, a fin de que demanden la inconstitucionalidad del Oficio N° 123 de 24 de abril de 1996, proferido por la Tesorera Municipal del Distrito de Antón, Provincia de Coclé.

Los demandantes estiman que dicho oficio vulnera el artículo 242 de la Constitución Nacional, y fundamentan su pretensión en los siguientes hechos:

- que la rehabilitación de la Carretera Interamericana le corresponde únicamente al Ministerio de Obras Públicas y que éste mediante Licitación Pública Internacional N° 4-95 celebrada el 14 de julio de 1995, le otorgó dicho contrato a la empresa ASFALTOS PANAMEÑOS, S. A., que se comprometió a realizar la rehabilitación de la Carretera Interamericana, tramo San Carlos-Río Hato por un monto de seis millones cuarenta y cinco mil cuatrocientos noventa y seis balboas con noventa y tres centésimos (B/. 6,045,496.93).

- que mediante Oficio N° 123 de 24 de abril de 1996, la Tesorera Municipal del Distrito de Antón, Provincia de Coclé resolvió imponer a ASFALTOS PANAMEÑOS, S. A. un impuesto sobre el valor de la obra que esta sociedad anónima realiza desde el Río Las Guías, límite de las provincias de Panamá y Coclé, hasta Río Hato ubicado en ésta última.

- que dicha obra de rehabilitación de la carretera Interamericana es una obra de carácter nacional, por lo que se encuentra fuera de la jurisdicción del Municipio de Antón.

- que en un caso similar la Corte declaró inconstitucional una Resolución dictada por el Tesorero Municipal del Distrito de Gualaca, Provincia de Chiriquí quien pretendía gravar con impuestos municipales obras que tienen clara incidencia fuera del distrito en clara violación al artículo 242 de la Carta Magna.

Luego de corrérselle el respectivo traslado, el señor Procurador General de la Nación emitió su opinión respecto a la presente demanda, mediante la Vista N° 28 de 7 de octubre de 1996, que en su parte medular expresa lo siguiente:

"Considera esta Procuraduría que el Oficio N° 123 de 24 de abril de 1996, expedida por la Tesorera Municipal del Distrito de Antón, Provincia de Coclé viola el artículo 242 de la Constitución Nacional, toda vez que el impuesto con el cual se grava a la empresa ASFALTOS PANAMÁ, S. A. repercute respecto a una obra que trasciende las fronteras del Distrito de Antón, esto es, tiene incidencia fuera de dicho Distrito."

Concluye el jefe del Ministerio Público, solicitando a la Corte que se declare la constitucionalidad del oficio acusado.