

BRYAN, ha presentado Acción de Inconstitucionalidad contra las resoluciones de 7 de septiembre de 1994, proferida por la Juez Undécima del Circuito de lo Penal y de 5 de octubre de 1994, dictada por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial. Ambas decisiones se dieron dentro del proceso penal seguido a GLADYS PONCE, YARIELA DE MORENO y OTROS, por supuesto delito contra la vida e integridad personal (homicidio culposo), en perjuicio de TEOPHILUS BRYAN BENT.

La presente acción se encuentra en etapa de admisibilidad, razón por la cual el Pleno se avoca a decidir la misma.

Luego de un minucioso análisis del escrito que contiene la demanda, esta Superioridad estima que no debe ser admitida, por las siguientes razones:

En primer lugar, se observa que lo que en realidad se pretende impugnar es la negativa de conceder la apelación del auto que ordenó sobreseimiento definitivo, de manera objetiva e impersonal, en el sumario que se inició en el presente proceso penal, lo cual no constituye un problema constitucional. La acción de inconstitucionalidad no debe ser utilizada para analizar en detalle los pormenores de los procesos, como pretende hacer el recurrente en este caso.

En segundo lugar, el demandante considera que se han infringido los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución Nacional. Sin embargo, fundamenta el concepto de la infracción de las mismas aduciendo que se han violado, a su vez, normas legales del Código Judicial. Esto pone de manifiesto que los cargos que se alegan contra las resoluciones atacadas, no son de rango constitucional.

Por último, es preciso señalar que el numeral 1º del artículo 2551 del Código Judicial establece que la demanda de inconstitucionalidad debe contener, la "transcripción literal de la disposición, norma o acto acusados de inconstitucionalidad", requisito con el cual no se ha cumplido en el caso que nos ocupa. De conformidad con el artículo 2552 del mismo Código, esta omisión acarrea la inadmisibilidad del recurso.

En mérito de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Carlos A. Moore, en representación del señor JOSÉ BRYAN.

Notifíquese.

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

CONSULTA QUE HACE LA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 52, 98 NUMERAL 8 Y LA PALABRA "SUBSIDIARIA" DEL NUMERAL 9 Y 200 DEL CÓDIGO JUDICIAL. MAGISTRADO PONENTE: RAÚL TRUJILLO MIRANDA. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Ángel Padilla Béliz, en representación de Cecilia López de Martin, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte, mediante auto de 29 de diciembre de 1993, resolvió consultar a esta Superioridad la constitucionalidad de los artículos 52, 98 numeral 8 y la palabra "subsidiaria" del numeral 9 y 200 del Código Judicial.

La consulta recae sobre la posible infracción del artículo 203 numeral 2 de la Constitución Política.

Según los magistrados consultantes, **"el principio previsto en el artículo 203 numeral 2 de la Constitución es que la responsabilidad por actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones que ejecuten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales y municipales corresponden primariamente al Estado"** (f. 3-4).

Agregan, que las normas cuya constitucionalidad consultan parecen contener el principio opuesto en cuanto a los servidores judiciales y agentes del Ministerio Público, ya que consideran que la responsabilidad del Estado por actos de estos funcionarios es subsidiaria, y no principal, como parece establecerlo el artículo 203 de la Constitución.

NORMAS LEGALES IMPUGNADAS

Las normas del Código Judicial cuya constitucionalidad se consulta son las siguientes:

"Artículo 52. El Estado responderá subsidiariamente cuando los funcionarios judiciales sean declarados responsables en el ejercicio de sus funciones y resulten insolventes".

"Artículo 98. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas".

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

"...

8. De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule;

9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad subsidiaria del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado";

ARTÍCULO 200. Además de las sanciones penales y disciplinarias que establezca la Ley, los Magistrados y Jueces responderán por los perjuicios que causen a las partes en los siguientes casos:

1. Cuando proceden con dolo, fraude o en forma arbitraria;
2. Cuando rehusen, omitan o retarden injustificadamente una resolución que deben dictar de oficio o a requerimiento de parte; y,
3. Cuando violen la ley por ignorancia inexcusable.

La responsabilidad que en este artículo se consagra se hará exigible en proceso separado ante el respectivo superior o la Corte Suprema, se tramitará en única instancia, pero en el primer caso tendrá recurso de apelación si su cuantía lo permite".

NORMA CONSTITUCIONAL QUE SE DICE INFRINGIDA

Según la consulta planteada las anteriores disposiciones del Código Judicial serían contrarias al numeral 2 del artículo 203 constitucional que reza así:

"ARTÍCULO 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios

públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que se ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

"Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país. ...".

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Repartida y admitida la presente consulta, se corrió traslado de la misma al Señor Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto de ley.

El Jefe del Ministerio Público, considera trascendente este negocio que en el fondo replantea el tema de la responsabilidad directa del Estado por las actuaciones dañosas de sus funcionarios y agentes y luego de repasar la doctrina más reciente y el derecho comparado, concluye que las normas impugnadas violan el artículo 203 numeral 2 constitucional, porque esta norma superior, a diferencia de las normas legales impugnadas, atribuye privativamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia las pretensiones y litigios planteados en relación con la actuación de los órganos de la Administración, inclusive los de la Administración de Justicia.

En síntesis, afirma el Señor Procurador General de la Nación, que el Estado debe responder frente a estas pretensiones, ya que en realidad es él quien actúa a través de sus agentes o funcionarios en el ejercicio de la función pública, que las más modernas legislaciones han descartado las disposiciones que consagraban la responsabilidad personal de los funcionarios y que los tradicionales conceptos de derecho privado sobre la responsabilidad civil resultan inadecuados, dada la particular relación entre el Estado y los ciudadanos.

Agrega, que al establecer el artículo 203 constitucional la jurisdicción contencioso-administrativa, en su parte pertinente consagra también el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que tienen los afectados con el accionar de la administración pública o de los actos judiciales, y que por ello le asiste razón a los Magistrados suscriptores de la presente consulta constitucional.

En caso contrario, el sistema legal vigente terminaría por propiciar una verdadera denegación de justicia para el afectado por el acto de la Administración, ya que el principio de responsabilidad subjetiva, propio del Derecho Privado, resulta en la práctica ineficaz, como bien destacan los connotados tratadistas que se ha ocupado de la materia.

DECISIÓN DE LA CORTE

Vencido el término previsto en el artículo 2555 del Código Judicial, sin que ningún interesado presentara argumentos por escrito sobre este proceso constitucional, debe la Corte decidir sobre el fondo del mismo.

No pierde de vista el Pleno que recientemente la Corporación tuvo ocasión de pronunciarse en un negocio similar al presente, en el que se examinó la constitucionalidad del artículo 200 del Código Judicial, ahora nuevamente planteada, y cuya decisión recayó sobre el tema de la responsabilidad directa del Estado por las acciones u omisiones dañosas de los servidores públicos, objeto de este negocio constitucional.

Al decidir la consulta de constitucionalidad presentada por la Magistrada del Primer Tribunal Superior de Justicia, Elitza A. Cedeño con relación al último párrafo del artículo 200 del Código Judicial (Sentencia de 12 de agosto de 1994), la Corte interpretó exhaustivamente el sentido y alcance del numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Política y afirmó la competencia privativa de la

Sala Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema para conocer de las causas por la prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, y sancionó de manera clara el principio de la responsabilidad directa del Estado en estos supuestos.

Estableció en esa ocasión el Pleno:

"Ahora bien, si como consecuencia de la prestación defectuosa o deficiente de la actividad jurisdiccional, las partes en el proceso sufren algún daño, ¿ante qué jurisdicción deberá ocurrir la parte afectada para demandar la correspondiente reparación?

Como expresan los reconocidos procesalistas panameños, FÁBREGA PONCE y ARJONA L. "la legislación positiva panameña prevé la posibilidad de que ante la jurisdicción contenciosa-administrativa atribuida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ejerciten las denominadas acciones directas" ...

En efecto, el artículo 203 de la Constitución Nacional, en su numeral segundo, consagra la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, atribuida por esa misma disposición a la Corte Suprema de Justicia y, en particular, a la Sala Tercera de ese mismo organismo, en virtud de lo dispuesto en la parte inicial del artículo 98 del Código Judicial. A dicha jurisdicción compete, de acuerdo a la norma constitucional en referencia, tal como ya lo hemos comentado, entre otras materias, la 'prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos'.

El artículo 98 del Código Judicial se encarga de desarrollar aquella norma constitucional y enumera las distintas materias que son de competencia de la Sala Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Dentro de los diferentes procesos cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Sala Tercera, el numeral décimo se refiere a la prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos en materia administrativa de "las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos".

...
Esto significa, que si la actividad jurisdiccional o de administrar justicia se presta de manera defectuosa o deficiente, de modo que de su prestación resulte un perjuicio o un daño a una o a ambas partes del proceso, la responsabilidad será exigible mediante una acción directa ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que, en nuestro medio, es ejercida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia."

De los párrafos transcritos, se deduce claramente la contradicción, con excepción del numeral 8 del artículo 98 del Código Judicial, de las normas impugnadas frente al numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Política, ya que éstas no prevén el conocimiento privativo de la Sala Tercera de la Corte Suprema en estos supuestos.

Se deduce también la infracción del artículo 32 constitucional que consagra que nadie será juzgado, sino por autoridad competente, y ésta sólo lo es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

No sucede lo mismo respecto a lo prescrito por el numeral 8 del artículo 98 del Código Judicial, ya que la responsabilidad a la cual se refiere el legislador, atañe a daños y perjuicios que personalmente el funcionario del Estado responde por decisiones dictadas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. En otras palabras, el Estado responde frente a cualquier pretensión por hechos ejecutados por sus agentes en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, tal como se ha señalado anteriormente. Sin embargo, a lo que se refiere el numeral 8 del artículo 98 mencionado, es a la facultad que se le confiere a la Sala Tercera para conocer de indemnizaciones a las que deben responder los funcionarios por razón de daños y perjuicios al declarar nulo cualquier acto administrativo, entendiéndose que esta responsabilidad personal del funcionario es frente al Estado.

Hay que hacer la salvedad que con relación al artículo 200 del Código Judicial, la referida sentencia del día 12 de agosto de 1994, declaró que era inconstitucional sólo el último párrafo de esta disposición legal que es también el pertinente en este negocio, y que por tratarse de una decisión final, definitiva y obligatoria, vinculante para la propia Corte Suprema, no se hace ningún pronunciamiento sobre este artículo.

Por las anteriores consideraciones, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el numeral 8 del artículo 98 del Código Judicial, por no ser violatorio del artículo 203 ni ningún otro de la Constitución Política de la República y DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES el artículo 52 y la palabra "subsidiaria" del numeral 9 del artículo 98, ambos del Código Judicial.

En consecuencia, el numeral 9 del referido artículo 98 del Código Judicial quedará así:

"9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que hay proferido el acto administrativo impugnado".

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA EMÉRITA GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS E. CARRILLO G., EN REPRESENTACIÓN DE LOS H. L. ALBERTO ALEMÁN BOYD Y MIGUEL BUSH RÍOS CONTRA LA LEY N° 5 DE 25 DE FEBRERO DE 1993. MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A. PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Los Honorables Legisladores **ALBERTO ALEMÁN BOYD y MIGUEL BUSH RÍOS**, mediante poder especial otorgado al licenciado CARLOS EUGENIO CARRILLO GOMILA, han interpuesto ante la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad, para que el PLENO de esta Corporación de Justicia en ejercicio de la privativa facultad que le confiere el numeral 1° del artículo 203 de la Constitución Nacional, declare inconstitucional la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993, **"Por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá, y se adoptan medidas sobre los bienes revertidos"**, publicada en la Gaceta Oficial N° 22233 de 1° de marzo de 1993.

Una vez admitida la demanda de inconstitucionalidad por encontrarse debidamente formulada, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que emitiera concepto de conformidad con lo ordenado por la Constitución y la Ley sobre la materia.

Devuelto el expediente por el máximo representante del Ministerio Público, con vista consultable a fojas 866 a 893, se fijó en lista por el término de diez (10) días contados a partir de la última publicación del edicto, para que el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escritos sobre el caso. Así lo hicieron el apoderado judicial de los demandantes, reiterando la solicitud de inconstitucionalidad de la ley demandada (fs. 900 a 906) y el licenciado Carlos Sucre, oponiéndose a la pretensión de inconstitucionalidad de los demandantes (fs. 907 a 914).

Así las cosas, por cumplidos los trámites de la ley ritual, el proceso