

EL ESTADO  
JOSE ANTONIO DOMINGUEZ  
Ministro de Obras Públicas

EL CONTRATISTA  
HUMBERTO DELLA TOGNA M.  
Equipos y Maquinarios Deltog, S.A. (EMADEL)

## REFRENDO:

JOSE CHEN BARRIA  
Contralor General de la República

REPUBLICA DE PANAMA - ORGANO EJECUTIVO NACIONAL - MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS  
Panamá, 30 de diciembre de 1993

## APROBADO:

LICDO. GUILLERMO ENDARA GALIMANY  
Presidente de la República

JOSE ANTONIO DOMINGUEZ  
Ministro de Obras Públicas

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Fallo del 26 de febrero de 1993

## P L E N O

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO. PANAMA, veintiséis (26) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

## V I S T O S :

## I. ANTECEDENTES

Los licenciados Rafael Murgas Torraza y Rolando Murgas Torraza en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 203, primer párrafo, de la Carta Fundamental y los artículos 2550 y siguientes del Código Judicial, solicitan a la Corte Suprema de Justicia que declare inconstitucional la frase "por nacimiento o por naturalización", del numeral 1 del artículo 2508 del Código Judicial, tal como quedó reformado por el artículo 78 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991.

A la demanda se le dio el trámite señalado por la ley para estos casos, y el negocio instaurado está listo para resolver, a lo que se procede, previas las consideraciones que a continuación se exponen.

## II. HECHOS DE LA DEMANDA

Las razones de hecho en que se fundamenta la demanda de inconstitucionalidad son las siguientes:

"PRIMERO: El numeral 1 del artículo 2508 del Código Judicial, originalmente redactado, permitía la extradición de los panameños por disposición constitucional y, en determinadas circunstancias, la de los panameños naturalizados.

SEGUNDO: En virtud de la demanda de inconstitucionalidad la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 11 de enero de 1991, declaró inconstitucional la frase del numeral 1o. del artículo 2508 del Código Judicial que permitía que los panameños por disposición constitucional, y los naturalizados fuesen extraditables.

TERCERO: Posterior al fallo de la Corte Suprema de Justicia, la ley 3 de 22 de enero de 1991, en su artículo 78, reforma el numeral 1 del artículo 2508 del Código con una redacción que excluye a los naturalizados, pero que reitera que los panameños por disposición constitucional son extraditables.

CUARTO: El fallo de la Corte claramente indicó que la nacionalidad por disposición constitucional es una tercera clase de nacionalidad y que quienes la poseen no pueden ser extraditados, por así prohibirlo la Constitución Nacional". (fs. 1-2).

Los demandantes alegan que la frase por nacimiento o por naturalización del numeral 1 del artículo 2508 del Código Judicial infringe los artículos 20 y 24 de la Constitución Nacional, y exponen el concepto de las infracciones en las siguientes términos:

"A. Artículo 20 de la Constitución Nacional.

El numeral 1 del artículo 2508 del Código Judicial, tal como quedó reformado por el artículo 78 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991, viola, en el concepto de violación directa, el artículo 20 de la Constitución Nacional, toda vez que dispensa una insuficiente tutela a los panameños por disposición constitucional al permitir que los mismos sean extraditables, a diferencia del resto de los nacionales. Esto contradice el principio de igualdad jurídica.

Si la Constitución establece que el Estado no podrá extraditar a sus nacionales, no puede el legislador prohibir sólo la extradición cuando el nacional sea panameño por nacimiento o naturalización y excluir de la protección a los panameños por disposición constitucional. La Corte Suprema de Justicia, que como se ha dicho se pronunció sobre esta materia, justamente, al comentar el olvido del legislador respecto a los panameños por disposición constitucional y confrontando el artículo 24 de la Constitución señaló:

'...es evidente que el precepto no hace distinción alguna en cuanto a la clase de nacionales que protege. Esto pueden serlo por nacimiento, por naturalización o por cualquier otro concepto pues, todos ellos se hayan en completo pie de igualdad con respecto al contenido y alcance del transcrito artículo de la Constitución'.

Y al referirse a la violación del artículo 20 de la Constitución que consagra el principio de igualdad ante la Ley nuestro supremo tribunal en pleno expresó:

Con respecto al referido principio es preciso advertir que éste no puede entenderse ni aplicarse en forma incondicionada y simplista. No es cierto, por ello, que aún todos los nacionales por nacimiento sean, en todo momento y en toda circunstancia, enteramente iguales ante la Ley. De ahí que si se ha de dar un sentido razonable y real al principio de la igualdad ante la Ley es el de que todas las personas que se hallen en igualdad de circunstancias jurídicas deben recibir el mismo tratamiento jurídico. Por eso, la Corte Suprema de la República de Argentina ha dicho en más de una ocasión con respecto al citado principio que éste consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias (GONZALEZ CALDERON, S.A. Curso de Derecho Constitucional, Edit. Kraft, Buenos Aires, 1958, p. 165. Subraya la Corte). De igual manera nuestra Corte Suprema, en fallo de 25 de enero

de 1952, manifestó: 'la igualdad que contempla el invocado artículo 21 (artículo 20 de la actual Constitución) no tiene como finalidad la de que todos sea reducido a un cartabón predeterminado o que las situaciones jurídicas distintas sean reguladas por una norma invariable'.

Ahora bien, con respecto a la presente demanda, no cabe duda de que el artículo 24 de la Carta Fundamental coloca a todos los nacionales (por nacimiento, por naturalización o por disposición constitucional) en la misma situación jurídica cuando dispone que el Estado no podrá extraditar a sus nacionales. De ahí que cualquier distinción u omisión que establezca la Ley a este respecto es, sin duda, violatoria del principio de igualdad ante la misma; y, por tanto, del artículo 20 de la Constitución racionalmente interpretado y aplicado".

B. Artículo 24 de la Constitución Nacional:

El numeral 1 del artículo 2508 del Código Judicial, tal como quedó reformado por el artículo 78 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991, viola, en el concepto de violación directa, el artículo 24 de la Constitución Nacional, toda vez que señala que la extradición no procede cuando el reclamado sea panameño por nacimiento o naturalizado, lo que implica que tratándose de un panameño por disposición constitucional, debe accederse a la solicitud. Si la Constitución alude a esta categoría de "nacionales por disposición constitucional, debe ser acatada".

En la citada sentencia de la Corte Suprema de Justicia, y en relación a que el artículo 2508 del Código Judicial permitía la extradición de los panameños por disposición constitucional, se expresó:

'No obstante lo expuesto, es preciso reiterar que el precepto constitucional que directa y esencialmente rige en cuanto a la presente demanda de inconstitucionalidad es el ya citado y transcrito artículo 24. Si dicho artículo, como ya se ha visto en esta sentencia, prohíbe, sin condición, ni excepción alguna, la extradición de los nacionales panameños; y si la propia constitución, en su artículo 8, reconoce tres clases de nacionales, la exclusión u omisión de cualquiera de ellas en una Ley, u en otra norma jurídica es inconstitucional; y asimismo lo es cualquier norma jurídica según la cual ciertos nacionales pueden ser extraditados por determinadas circunstancias ocurridas antes o después de haber adquirido la nacionalidad panameña' (fs. 3-6).

### III. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL

En cumplimiento a las normas que regulan el procedimiento de los negocios de inconstitucionalidad, se le corrió traslado de la demanda al Procurador General de la

Nación quien por medio de Vista No. 1 de 7 de enero de 1992, emitió su opinión en relación al negocio sometido a su consideración en los siguientes términos:

"Resulta innecesario exponer nuestro criterio sobre la demanda de inconstitucionalidad que presentan nuevamente los distinguidos juristas MURGAS TORRAZA, toda vez que nos encontramos ante una situación similar, sino idéntica a la inconstitucionalidad planteada con anterioridad y que la Corte Pleno como hemos visto ejecutorió, mediante la sentencia de 11 de enero de 1991.

Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación advierte que es jurídicamente censurable que una vez que la Corte Suprema de Justicia, Único intérprete autorizado de nuestra Constitución, determine la inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad y provoque la nulidad del mismo, nuestras autoridades -legislativa o ejecutiva- los promulguen, nuevamente, reproduciéndolos o redactándolos de forma tan similar que hacen, inevitable, que fallos como el de 11 de enero de 1991 resulten ilusorios, pues desconocen, en cierto modo, los efectos que a ellos les indica la parte final del Artículo 203 de la Constitución, cuando señala: 'Las decisiones de la Corte, en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas y obligatorias...', y que también reitera la norma 2564 del Código Judicial.

Es por ello, que consideramos conveniente recomendar, aprovechando esta oportunidad, que se adopte en el Libro IV del Código Judicial, que consagra el procedimiento constitucional, la norma que, aunque en nuestra hermana República de Colombia está elevada a rango constitucional, consagra la actual Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 243.

ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control juris-

dicional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución". (Subraya la Procuraduría General de la Nación).

Ello evitaría, a juicio de esta Procuraduría situaciones como las que hoy advertimos.

En nuestro país, tal prohibición sólo ha sido consagrada para los actos sometidos a jurisdicción contencioso administrativa. Por lo que consideramos indispensable su adopción en materia constitucional. El artículo 54 de la Ley 135 de 1943 dispone que:

"ARTICULO 54. Ningún acto administrativo revocado por el tribunal podrá ser reproducido por la corporación o funcionario que lo dictó si conserva la esencia de las mismas disposiciones revocadas, a menos que con posterioridad a la sentencia hayan desaparecido los fundamentos legales de la revocación".

Respecto a la pretensión de inconstitucionalidad presentada, consideramos que se produce la violación de las normas 20 y 24 de nuestra Constitución Política por parte de la frase "por nacimiento o por naturalización" del numeral primero del Artículo 2508 del Código Judicial, reformado por el Artículo 78 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991, publicado en la Gaceta Oficial 21.710 de 23 de enero de 1991". (fs. 14-16).

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

El recurrente considera que la frase "por nacimiento o por naturalización" del numeral uno del artículo 2508 del Código Judicial, tal como quedó reformado por el artículo 78 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991, viola los artículos 20 y 24 de la Constitución Política.

En sentencia fechada el 11 de enero de 1991, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció precisamente sobre la inconstitucionalidad de la frase "por nacimiento o por naturalización" del numeral uno del artículo 2508 del Código Judicial, sentencia en la cual se declaró la inconstitucionalidad de dicha frase, con base en las siguientes consideraciones:

"El otro artículo de la Constitución que el demandante estima también violado por el susodicho numeral 1 del artículo 2508 del Código Judicial es el 20. El texto de este largo y circunstanciado artículo es el siguiente:

**"Artículo 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales".

Textualmente el transcrito artículo pareciera establecer tan sólo la muy relativa y restringida igualdad ante la ley de panameños y extranjeros. Pero la jurisprudencia y la doctrina nacionales lo han interpretado como el precepto que en Panamá consagra el universal principio de la igualdad ante la ley.

Con respecto al referido principio es preciso advertir que éste no puede entenderse ni aplicarse en forma incondicionada y simplista. No es cierto, por ello, que aun todos los nacionales por nacimiento sean, en todo momento y en toda circunstancia, enteramente iguales ante la ley. De ahí que si se ha de dar un sentido razonable y real al principio de la igualdad ante la ley es el de que todas las personas que se hallen en igualdad de circunstancias jurídicas deben recibir el mismo tratamiento jurídico. Por eso, la Corte Suprema de la República Argentina ha dicho en más de una ocasión con respecto al citado principio que éste consiste "en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias" (Cf. GONZALEZ CALDERON, J.A., Curso de Derecho Constitucional, Edit. Kraft, Buenos Aires, 1958, p. 165. Subraya la Corte). De igual manera nuestra Corte Suprema, en fallo de 25 de enero de 1952, manifestó: "La igualdad que contempla el invocado artículo 21" (Artículo 20 de la actual Constitución) "no tiene como finalidad la de que todo sea reducido a un cartabón predeterminado o que las situaciones jurídicas distintas sean reguladas por una sola norma invariable".

Ahora bien, con respecto a la presente demanda, no cabe duda de que el artículo 24 de la Carta Fundamental coloca a todos los nacionales (por nacimiento, por naturalización o por disposición constitucional) en la misma situación jurídica cuando dispone que el Estado no podrá extraditar a sus nacionales. De ahí que cualquier distinción u omisión que establezca la ley a este respecto es, sin duda, violatoria del principio de igualdad ante la misma; y, por tanto, del artículo 20 de la Constitución racionalmente interpretado y aplicado.

No obstante lo expuesto, es preciso reiterar que el precepto constitucional que directa y esencialmente rige en cuanto a la presente demanda de inconstitucionalidad es el ya citado y transcrito artículo 24. Si dicho artículo, como ya se ha visto en esta sentencia, prohíbe, sin condición ni excepción algunas, la extradición de los nacionales panameños; y si la propia Constitución, en su artículo 8, reconoce tres clases de nacionales, la exclusión u omisión de cualquiera de ellas en una ley o en otra norma jurídica es inconstitucional; y asimismo lo es cualquier norma jurídica según la cual ciertos nacionales pueden ser extraditados por determinadas circunstancias ocurridas antes o después de haber adquirido la nacionalidad panameña.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y autoridad de la ley, **DECLARA INCONSTITUCIONALES** las frases del numeral 1 del artículo 2508 del Código Judicial que dicen: "de nacimiento o naturalizado panameño" y "antes de la comisión del hecho en que se funda la demanda de extradición";.

La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional las frases "de nacimiento o naturalizado panameño" y "antes de la comisión del hecho en que se funda la demanda de extradición" del ordinal uno del artículo 2508 del Código Judicial, vigente cuando se dictó la sentencia el 11 de enero de 1991, cuyo texto era el siguiente:

**"Artículo 2508.** No se concederá la extradición en los casos siguientes:  
1. Cuando el reclamado sea panameño de

nacimiento o naturalizado panameño antes de la comisión del hecho en que se funda la demanda de extradición;..."

El ordinal de este artículo fue modificado por el artículo 78 de la y 3 de 22 de enero de 1991. En esta norma se reprodujo una de las frases declaradas inconstitucionales, así:

**"Artículo 78.** El numeral 1 del artículo 2508 del Código Judicial quedará así:

1. Cuando el reclamado sea panameño por nacimiento o por naturalización;..."

De conformidad con el artículo 203 de la Constitución Política, son finales, definitivas y obligatorias las decisiones que dicte el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de la facultad que esa misma norma le atribuye, de guardar la Constitución, por lo que, el artículo 78 de la Ley 3 de 1991, no debió incluir en su texto una frase declarada inconstitucional. Como incumplimiento de esta norma constitucional, la mencionada frase fue reproducida en la norma acusada, procede declararla inconstitucional, no sólo porque viola los artículos 20 y 24 de la Constitución Nacional, tal como se expuso en la sentencia de 11 de enero de 1991 antes comentada, sino además porque viola el artículo 203 de la Constitución Política.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA INCONSTITUCIONAL** la frase "por nacimiento o por naturalización" contenida en el ordinal uno del artículo 2508 del Código Judicial reformado por el artículo 78 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991.

**NOTIFIQUESE**

**MIRZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA**

AURA E. G. DE VILLALAZ  
CARLOS LUCAS LOPEZ  
JUAN A. TEJADA MORA  
FABIAN A. ECHEVERS

ARTURO HOYOS  
RODRIGO MOLINA A.  
RAUL TRUJILLO MIRANDA  
JOSE MANUEL FAUNDES

**CARLOS HUMBERTO CUESTAS G.**  
Secretario

Lo anterior es fiel copia de su original  
Panamá, 29 de abril de 1993  
Carlos H. Cuestas G.  
Secretario General  
Corte Suprema de Justicia