

INCONSTITUCIONALIDAD

Acción de inconstitucionalidad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO GIOVANI FLETCHER EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN CONTRA EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 9 DE 18 DE ABRIL DE 1984. PONENTE: VIRGILIO TRUJILLO LÓPEZ. -PANAMA, SEIS (6) DE JUNIO DE DOS MIL SIETE (2007).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Pleno
PONENTE: Virgilio Trujillo López
Fecha: 6 de Junio de 2007
Materia: Inconstitucionalidad
Acción de inconstitucionalidad
Expediente: 736-06

Vistos:

El licenciado Giovani Fletcher, ha promovido en su propio nombre y representación, acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, restituido mediante el artículo 1 de la Ley N18 de 1993.

Según criterio del recurrente, la disposición antes descrita vulnera el artículo 31 de la Constitución Nacional, entre otras consideraciones porque “los Abogados que ejercen en la República de Panamá, no merecen estar sujetos a un régimen disciplinario basado en la existencia de Leyes Penales (o sancionatorias) en Blanco.....”.

Luego de lo anterior, la acción constitucional que nos ocupa fue admitida y en consecuencia se dio en traslado al señor Procurador General de la Nación Encargado, quien en su momento emitió su opinión jurídica al respecto. En virtud de ello indicó:

“Señala el artículo 1 de la Ley N18 de 16 de abril de 1993, conforme al texto contenido en el artículo 18 de la Ley N19 de 18 de abril de 1984 que, constituye falta a la ética, la infracción de las normas contenidas en el Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Colegio Nacional de Abogados así como de cualquier disposición legal vigente en esta materia.

Para determinar la constitucionalidad de la norma en estudio, lo primero que debemos definir es el alcance jurídico de la norma penal en blanco.

.....
La Corte Suprema de Justicia, por su parte se ha encargado en distintas oportunidades de pronunciarse en torno al alcance de los tipos penales

en blanco. Así en sentencias de 2 de enero de 1997 y 18 de marzo de 1994 se indicó que las normas penales en blanco, por sí mismas, no son contrarias al principio de legalidad siempre que sea posible determinar dos cosas: la primera, que exista certeza jurídica de la norma legal o reglamentaria a la que remite la norma penal en blanco para complementarla, es decir, el presupuesto o precepto, y; segundo, que la descripción que se haga de la conducta punible en la norma que contempla la disposición penal en blanco, cumpla con los requerimientos de claridad, concreción y precisión.

Debe entenderse en consecuencia, que cumplidos estos presupuestos las normas penales per se no son ilegales ni inconstitucionales, en la medida en que no infringen el principio de reserva legal que consagra el texto del artículo 31 del Texto Constitucional.

Ahora bien, procede considerar, si los tipos penales en blanco son aplicables a materias diferentes a la penal y de serlo, infringe el artículo 1 de la Ley N18 de 16 de abril de 1993, la Constitución Política de la República de Panamá, en su disposición 31.

.....nos encontramos frente a un proceso, eminentemente disciplinario, y no penal al que no le es aplicable el principio de reserva legal contenido en el artículo 31 de la Constitución Política de la República de Panamá.

.....

Queda establecido entonces que el texto del artículo 31 de la Constitución.....de Panamá preserva el derecho y garantías para el procesado únicamente en materia penal, por lo que no es dable aludir a su infracción en temas eminentemente éticos disciplinarios.

.....

.....en cuanto al origen del Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Abogado, es oportuno comentar que este instrumento jurídico fue emitido por el Colegio Nacional de Abogados de Panamá, persona jurídica de derecho privado fundada el 11 de octubre de 1956. En sus estatutos, se destaca el conocimiento de faltas a la ética profesional de los abogados por parte de un tribunal de honor, que es el documento al que se refiere el artículo 1 de la Ley N18 de 16 de abril de 1993.

En tal sentido este documento, por sí sólo tampoco puede ser demandado de inconstitucional, por mandato del numeral 1 del artículo 206 de la Constitución, así como por lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2554 del Código Judicial y 2559 del Código Judicial.

Este hecho debe ser conocido por el demandante constitucional, en la medida en que, el licenciado Geovany Fletcher presentó anteriormente otra demanda de inconstitucionalidad contra el literal T) del artículo 34 del Código de Ética.....resuelta el pasado 20 de enero de 2005, bajo la ponencia del magistrado Alberto Cigarruista Cortez. En aquella oportunidad el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, señaló que el Código de Ética no forma parte de la lista de documentos jurídicos que cita el 2559 del Código Judicial para ser demandado como inconstitucional.

.....

En consecuencia '.....se evidencia una vez más la imposibilidad de impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad el Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Abogado'.

..... por lo que no procede la declaratoria de inconstitucionalidad.....".

Consideraciones y Decisión del Pleno:

Respecto a los aspectos legales antes enunciados, procede esta Corporación de Justicia a emitir las consideraciones jurídicas que corresponden, toda vez que en un primer momento la acción de Inconstitucionalidad fue admitida, por cumplir con los requerimientos formales dispuestos en los artículos 2560 y 2561 del Código Judicial.

En ese sentido debemos indicar, que la disposición atacada lo es el artículo 18 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, que a la letra dispone: "Constituye falta a la ética, la infracción de las normas contenidas en el Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Colegio Nacional de Abogados y de cualquier otra disposición legal vigente sobre tal materia". Es decir, que se trata de una disposición inmersa dentro de una ley formal, y por tanto susceptible de ser impugnada a través de las acciones de Inconstitucionalidad.

Por otro lado conviene indicar, que si bien es cierto la normativa antes citada nos remite al código de ética, debemos tener presente que no es éste último el acto impugnado, sino la ley 9 de 1984. Aclaramos lo anterior, porque en ocasión previa el citado profesional del derecho atacó disposiciones del código de ética del abogado, más no de la ley 9 de 1984 que en estos momentos nos ocupa. En aquella ocasión, se resolvió que la disposición impugnada, no se encontraba dentro de los actos susceptibles de ser atacados a través de las acciones de Inconstitucionalidad. Toda esta explicación, ya que en el concepto emitido por el señor Procurador Encargado, atinada y válidamente se hizo alusión a la improcedencia de impugnar el código de ética del abogado, sin embargo, como hemos podido constatar en este caso en particular, la normativa recurrida si bien remite a dicho código, conviene indicar que no es ésta la norma impugnada, sino aquella contenida en una ley formal.

El otro punto a determinar, es si el hecho que la disposición que se demanda de inconstitucional remita al Código de Ética y Responsabilidad del Abogado, permite concluir que nos encontramos frente a la figura de la ley penal en blanco, y si en consecuencia de ello, se vulnera el artículo 31 de la Constitución Nacional, así como las demás normas en ella contenidas. Para ello, es necesario determinar como bien resaltó el señor Procurador Encargado, el verdadero alcance y sentido de las leyes en blanco y la posible vulneración que con ello se produjera

en las normas constitucionales. En ese sentido, debemos citar el fallo de 18 de marzo de 1994, referido por el propio recurrente, y en el que se aclaran los puntos antes aludido:

“Todo el régimen punitivo se rige por el principio cardinal que emana del artículo 31 de la Constitución Nacional, y que reitera el artículo 1 del Código Penal, conocido como principio de legalidad o de reserva legal.

.....

El principio de legalidad, y las garantías que surgen del mismo, lo que persigue es darle certeza y seguridad jurídica a los destinatarios de las leyes penales.

.....

Pues bien, anteriormente se dijo que la estructura de la norma penal se compone normalmente de dos partes (precepto y sanción). No obstante, pueden existir normas penales en las que falta el precepto o presupuesto, y que contienen únicamente la sanción. A esta clase de disposiciones, se les conoce como ‘norma penal en blanco’ o ‘ley penal en blanco’, porque para poder establecer la descripción de la conducta humana cuya realización dará lugar a la imposición de la sanción penal, es necesario localizar esa descripción en otra ley o en una disposición reglamentaria. (MUÑOZ R, Campo Elías, GUERRA DE VILLALAZ, Aura E., Derecho Penal Panameño, parte general. Edición Panamá Viejo, Panamá, 1977, pág 117).

Precisamente por lo anterior se ha discutido en la doctrina si las normas penales en blanco por sí mismas infringen el principio de legalidad. Sin entrar a considerar los argumentos que sustentan las posiciones encontradas, se puede afirmar que las normas penales en blanco por sí mismas no serán contrarias al principio de legalidad, siempre que sea posible determinar dos cosas: 1. encontrar con certeza la norma jurídica (legal o reglamentaria) a la que remite la norma penal en blanco para complementarse, es decir, encontrar con certeza la norma que consagre el precepto o presupuesto, que describa la conducta que la norma penal en blanco sanciona; y 2. que la descripción que se haga de la conducta punible en la norma que complementa a la norma penal en blanco cumpla con las exigencias de claridad, concreción y precisión.

Es inobjetable que siempre que concurren las condiciones señaladas en el párrafo anterior, se cumple con las exigencias que emanen del principio de legalidad, pues se garantiza la certeza y seguridad jurídica de los destinatarios de la norma penal”. (Fallo de 18 de marzo de 1994).

De la transcripción anterior, surgen una serie de ideas que merecen nuestra consideración. En primer lugar debemos recordar, que según criterio del recurrente la disposición impugnada, (artículo 18 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, restituido mediante el artículo 1 de la Ley N18 de 1993) constituye una norma penal en blanco. Sin embargo, del criterio jurisprudencial antes referido, se puede concluir que la figura de las normas penales en blanco, opera para aquellas de carácter penal. En virtud de ello, se aprecia a prima facie que la normativa impugnada, no tiene una naturaleza ni connotación penal, ya que la misma se refiere a la contravención del código de ética de los abogados. De ello se concluye, que esta disposición en forma alguna tiene preceptos o ribetes penales, sino que versa específicamente sobre aspectos éticos y morales que deben regir la vida profesional de los abogados. En esta medida, la contravención de dichas normas produce que se incurra en “faltas”. Es decir, que la propia norma impugnada deja claramente establecido que en ella se regulan faltas y no delitos. Por lo tanto, no puede considerarse que el artículo atacado, encierre elementos del ámbito penal. Si ello es así, mal podría hacerse alusión a que la disposición impugnada constituye una ley penal en blanco. En adición a ello, conviene advertir que son las normas penales, las destinatarias del principio de legalidad penal a que hace referencia el artículo 31 de la Constitución Nacional.

De lo anterior se puede concluir, que la redacción del artículo 18 de la Ley 9 de 1984, no puede ser considerada como norma penal en blanco, precisamente porque no tiene carácter penal. Y tampoco puede considerarse que esta disposición vulnera el artículo 31 de la Norma Fundamental, ya que el principio de legalidad a que hace referencia esta disposición, opera para normas penales, y no para aspectos éticos y morales de la profesión del abogado, que es el caso que nos ocupa. Es decir, que estas faltas éticas y sanciones disciplinarias, se encuentran fuera del alcance del principio de legalidad a que hace referencia el artículo 31 de la Constitución Patria. Al respecto, debemos traer a colación el fallo que acertadamente citó el señor Procurador General Encargado, al emitir su concepto:

"En cuanto al artículo 31 de la Constitución Nacional, cabe resaltar que la doctrina jurisprudencial también se ha ocupado de brindar una postura sobre su contenido. Así por ejemplo, en sentencia de 14 de febrero de 1991 el Pleno de la Corte Suprema de Justicia expresó que "El artículo 31 de la Constitución Nacional establece una garantía de orden penal, pero no se refiere a faltas, ni a sanciones administrativas" (Registro Judicial, febrero de 1991, pág.69). En otro fallo calendado 18 de abril de 1997, el Pleno de esta Corporación de Justicia reitera que el contenido del artículo 31 recoge el principio de legalidad en materia penal, que no es aplicable a actos de carácter administrativo (Cfr. Registro Judicial, abril de 1997, págs.109-117). Inclusive, en esta última decisión jurisdiccional se analiza detenidamente la diferencia entre sanciones penales y sanciones administrativas, para descartar el cargo constitucional alegado con apoyo en el artículo 31. En ese sentido, se sostuvo que "las sanciones administrativas no son de naturaleza penal, tanto desde el punto de vista orgánico y material, pues los órganos que la imponen son administrativos, y por el contenido dichas sanciones son el resultado de una actuación administrativa, que no tiene por finalidad hacer tránsito a cosa juzgada, sino lograr la eficacia de la administración" y que como quiera que las sanciones tachadas de inconstitucional "no son de carácter penal sino administrativo...por ello, mal puede aducirse como infringido el artículo 31 de nuestra Carta Política" (Registro Judicial, abril de 197, págs.115 y 117). (Fallo de 26 de diciembre de 2002. Mag César Pereira Burgos).

De lo anterior, queda en evidencia la imposibilidad que los preceptos referentes a la figura de leyes penales en blanco, rija para disposiciones relativas a la ética. Por otro lado, no puede observarse de qué manera la norma atacada puede vulnerar el artículo 31 de la Constitución Nacional, toda vez que el principio que éste encierra, no se relaciona con lo estipulado en el artículo 18 de la Ley 9 de 1984, que regula aspectos éticos y morales, más no así penales.

La posible vulneración del artículo 31 de la Carta Magna ante la concurrencia de leyes penales en blanco, no puede ser utilizado como argumento válido para el caso que nos ocupa, por el simple hecho que no nos encontramos frente a una ley penal, sino ética. La contravención de dicha disposición constitucional, puede ocurrir ante la presencia de normas penales, más no así de otra índole como la que nos ocupa. Es decir, que el principio de legalidad recogido en el artículo 31 de la Disposición Fundamental, encierra connotaciones distintas a las que operan en el campo de normas éticas, morales y disciplinarias.

Podemos agregar, que al remitirnos a la norma impugnada se puede constatar que la misma posee connotaciones más bien relativas a faltas y sanciones administrativas, careciéndose con ello de una naturaleza penal. Ello es así, porque entre otras consideraciones, los órganos que imponen sanciones por la comisión de faltas a la ética, en forma alguna están incorporados al ámbito penal. Al respecto, conviene recordar que las mismas constituyen conductas que si bien resultan reprochables, el daño que con ellas se produce en las personas, bienes materiales, etc, no es de tal magnitud que requieran ser elevadas al rango o status de delito, por lo tanto las mismas conlleven consecuencias distintas a las que producen los hechos punibles. La situación que se plantea dentro del artículo que se impugna, versa sobre el correcto actuar de los profesionales del derecho, y por tanto se convierten en circunstancias meramente administrativas y que no encajan en forma alguna en el ámbito penal, razón por la cual, no puede configurarse la vulneración de la norma constitucional en comento, ya que la misma se refiere específicamente a conductas tipificadas como delitos y sus correspondientes sanciones penales. Recordando por ello, que el artículo 31 de la Constitución Nacional propugna o encierra el principio de derecho penal de Estricta Legalidad o también conocido como "Nullum crimen sine previa lege....".

Las sanciones o medidas disciplinarias que se dispongan a lo interno del sector abogadil, son de carácter administrativo y el contenido del artículo 31 de la Constitución Nacional se refiere específicamente al citado principio rector del derecho penal. Por lo tanto, las sanciones que se impongan por la vulneración de normas de Ética y Responsabilidad del Colegio Nacional de Abogados, no constituyen "penas", toda vez que los hechos que le dan origen no han sido catalogados por el legislador como conductas delictivas, sino faltas y contravenciones disciplinarias, y como tales se les trata. En términos simples podemos agregar, que existen faltas administrativas que de cometerse, producen la imposición de sanciones administrativas, y por otro lado, existen hechos punibles cuya realización trae como consecuencia el establecimiento de penas. En virtud de ello, debemos enfatizar en lo planteado por el señor Procurador General de la Nación Encargado, para lo cual debemos agregar que:

'... la jurisprudencia de esta sección, en varios fallos que ahora resultan reiterativos, ha señalado que las prohibiciones que se consagran en los estatutos administrativos no son tipos penales cuya

regulación se haya estrictamente condicionada al principio nullum crimen sine lege, nulla pena sine criminе, cuya evolución ha llevado a definir en el actual código de las penas no ya el delito, vocablo desechado en aras de un formulismo que no es el de mejor cuño, sino el hecho punible como la conducta típica, antijurídica y culpable, imputable a un hombre y que ocasiona responsabilidad penal a su autor. No. Las prohibiciones administrativas admiten grados de tipificación, sin que la esquemática composición o descripción de la conducta implique, de una parte la falta de configuración de la prohibición, ni que ella conlleve violación al supra dicho principio nullum crimen sine lege.

.....

A las obligaciones administrativas tributarias, disciplinarias, policivas en materia de uso de agua, de los servicios de energía y teléfono, de conducta pública en espacio público o abierto al público, corresponden, en caso de infracción, sanciones administrativas sin que sea dable advertir que por el sólo hecho de denominarse contravenciones a esas conductas ilícitas, por ello sólo la persona infractora ha caído en el campo del derecho penal entendido como el conjunto de normas que regulan los delitos o las contravenciones vecinas de ellos.

Tales contravenciones, como infracciones que son del régimen legal o reglamentario administrativo son contravenciones administrativas y las consignas(sic) sanciones que se le aparejan son administrativas y por lo mismo su régimen jurídico en general es el administrativo y no el penal entendido en el sentido del Código Penal y de este mismo derecho.

En otros términos, el derecho penal común o general no es asimilable al derecho administrativo sancionador, sin más ni más.

De una parte, porque el legislador no ha erigido las infracciones sometidas al régimen administrativo en delitos, lo que ya de por sí permite colegir que las infracciones a este régimen sean visualizadas con óptica diferente del derecho penal.

Además, por la clase de penas imponibles por la infracción: privativas de la libertad en general y en principio, para el derecho penal delictual y penas de otro tipo -fundamentalmente económicas- para el caso de infracción al derecho administrativo punitivo.

Siendo lo anteriormente dicho exacto, como lo cree la Sala, no es posible aplicar el régimen extraordinario de las acciones y contravenciones penales a las acciones derivadas de las contravenciones al régimen administrativo.' (PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo, Tomo II, quinta edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1992, págs. 306-308)." (Corte Suprema de Fallo de 18 de abril de 1997, Registro Judicial abril de 1997, págs. 115-116. Cfr fallo de 26 de diciembre de 2002. Mag César Pereira Burgos).

El análisis antes realizado, permite concluir que en la controversia que nos ocupa no se hace evidente la vulneración del artículo 31 ni ningún otro de la Constitución Nacional.

En mérito de lo anterior, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo el artículo 18 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, restituido mediante el artículo 1 de la Ley N18 de 1993.

Notifíquese.

VIRGILIO TRUJILLO LÓPEZ
GRACIELA J. DIXON C. --HARLEY J. MITCHELL D. --ANÍBAL SALAS CÉSPEDES --JACINTO CARDENAS -- JOSÉ A. TROYANO --ADÁN ARNULFO ARJONA L. --ESMERALDA AROSEMENA DE TROTIÑO -- VICTOR L. BENAVIDES P.
YANIXSA Y. YUEN (Secretaria General)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO EDUARDO RÍOS MOLINAR, CONTRA LA FRASE "PRIVADAS O COOPERATIVAS", CONTENIDA EN EL NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 2 DEL ARTÍCULO 8 Y, EL ARTÍCULO 22, AMBOS DE LA LEY NO.8 DE 6 DE FEBRERO DE 1997, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL NO.23,222 DE 7 DE FEBRERO DE 1997. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE JUNIO DE DOS MIL SIETE (2007).

Tribunal:

Corte Suprema de Justicia, Panamá