

y salvo que la ley disponga otra cosa."

Asimismo esta Corte, Sala de lo Penal, ha emitido resoluciones judiciales como la del 30 de diciembre de 1991, cuyo texto indica:

"Con relación a los documentos que adjunta a la denuncia, se puede apreciar sin mayor esfuerzo, que se trata de documentos no autenticados, simples fotocopias, que no llenan las exigencias mínimas para que sean consideradas como pruebas, de conformidad a las disposiciones que regulan esta materia en el Capítulo III; Título VII, Libro II, del Código Judicial, en relación a lo que prevé el artículo 2471 de la misma excerta.

Dada la realidad procesal planteada y en acogimiento a las recomendaciones del Ministerio Público, el Libro III del Código Judicial en su Título IX, Capítulo II regula los procesos contra servidores públicos, establece con toda claridad que la persona que promueva una denuncia o acusación contra servidores públicos por abuso en el ejercicio de sus funciones o por falta de cumplimiento de los deberes que le señala la ley, debe adjuntar al libelo la prueba sumaria de los cargos que formulan en su denuncia y en caso contrario debe ordenarse el archivo de la denuncia presentada. En este caso, no se aportó dicha prueba sumaria que exige la ley de procedimiento penal."

Observa pues, el Pleno que en la presente denuncia el denunciante ha omitido la presentación de prueba idónea preconstituída al momento de presentar la denuncia contra funcionarios públicos por extralimitación de funciones. Si bien el denunciante presentó fotocopias de informe y cartas de lo que él considera que era extralimitación, estos documentos sólo tendrían valor probatorio si hubiesen sido debidamente autenticados, hipótesis que no se dió y da lugar según el criterio del Pleno a que la denuncia sea archivada inmediatamente por incumplimiento de la exigencia consagrada en el artículo 2471 del Código Judicial.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, ORDENA el archivo de la presente denuncia interpuesta por Ernesto Perez Balladares contra los señores Guillermo A. Ford Boyd, Vicepresidente de la República, Mario Galindo, Ministro de Hacienda y Tesoro, Delia Cárdenas, Ministra de Planificación y Política Económica y Rubén Darío Carles, Contralor General de la República.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

(FDO.) ARTURO HOYOS

(FDO.) CECILIO A. CASTILLERO.- (FDO.) RODRIGO MOLINA A.- (FDO.) JUAN A. TEJADA MORA.- (FDO.) RAUL TRUJILLO MIRANDA.- (FDO.) FABIAN A. ECHEVERS.- (FDO.) JOSE MANUEL FAUNDES.- (FDO.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. (FDO.) CARLOS MUÑOZ POPE.- (FDO.) CARLOS H. CUESTAS G.- SECRETARIO GENERAL.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA LICDA. EDISA FLORES DE DE LA ROSA EN CONTRA DE LOS ARTICULOS 1o. y 4o. DEL DECRETO No.65 DE 3 DE MARZO DE 1990, EMITIDO POR EL SEÑOR CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA.-MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS.-

-CONTENIDO JURIDICO-

"La Contraloría General de la República tiene potestad reglamentaria, para expedir reglamentos de ejecución de leyes y reglamentos independientes, dentro de las materias a las que se refieren los numerales 2 y 6 del artículo 276 de la Constitución. Como quiera que el Contralor estaba facultado para expedir el Decreto No.65 de 23 de marzo de 1990, que reglamenta la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, es evidente que no se ha infringido el artículo 153, 276 ni 2 de la Constitución. Tampoco se viola el artículo 31 constitucional, ya que el artículo 4, literal c del Decreto No.65 no erige en delito ninguna conducta, ni establece pena alguna.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO- PANAMA, ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).-

V I S T O S :

La Licda. Edisa Flores de De La Rosa ha promovido proceso constitucional dentro del cual formula pretensión consistente en una petición dirigida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que declare que son inconstitucionales los artículos 1 y 4 del Decreto No.65 de 3 de marzo de 1990 emitido por el Contralor General de la República.

I. Normas impugnadas y fundamento de la pretensión.

El texto de los artículos 1 y 4 del Decreto No.65 de 1990 es el siguiente:

"ARTICULO 1o.:Conforme a lo que dispone la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, son sujetos de responsabilidad:
1o.Todo agente o empleado de manejo de la Administración Pública Centralizada o Descentralizada que administre, recaude, invierta, pague, custodie o vigile fondos o bienes del Tesoro Público (Del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero);
2o.Todo agente o empleado encargado de la fiscalización de los fondos públicos;
3o. Toda persona natural o jurídica que por virtud de contratos celebrados con el Estado, administra, invierte, custodie, recaude o distribuya fondos o bienes públicos;

4o. Los representantes de las instituciones, sociedades, asociaciones o personas en general que reciban aportes, subsidios o auxilios económicos de las entidades públicas, por el valor de dichos aportes, subsidios o auxilios:

5o. Los representantes de aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas (empresas mixtas), por el valor de la participación en dichos entes públicos;

7o. Las personas que a cualquier título o sin él, al haber tenido acceso a fondos o bienes públicos, se hubiesen aprovechado indebidamente de los mismos, en su beneficio de o un tercero;

8o. Las personas que hayan figurado como empleados públicos y en esta condición hayan recibido salarios o emolumentos pagados con fondos públicos, sin haber prestado los servicios al Estado, cuya retribución se pretendía con los salarios o emolumentos recibidos;

9o. En general, todos los servidores de las entidades y organismos del sector público, y los terceros relacionados con éste, por razón de la Ley o de las estipulaciones contractuales.

La responsabilidad de que trata el presente Decreto será determinada por las acciones u omisiones en que incurran los sujetos de manera voluntaria o culposa, en forma discreta o indirecta.

ARTICULO 4o.: La responsabilidad que la Ley establece puede ser:

a) Administrativa, derivada de la inobservancia de las disposiciones legales, del incumplimiento de las funciones del cargo, del exceso de poder o de la abrogación (sic) de funciones, aunque no se haya causado perjuicio económico a la entidad pública para la cual se trabaja, así como de la desobediencia de las disposiciones dictadas por la Contraloría General.

b) Patrimonial, derivada del perjuicio o lesión económica, del daño o deterioro de bienes o del aprovechamiento de ellos en detrimento del Estado, representado por todas sus dependencias públicas, así como los Municipios, Juntas Comunales, entidades autónomas y semi-autónomas, empresas estatales, y en general a todas las dependencias que reciben, manejan, y administran bienes públicos, aunque éstos provengan de colectas públicas recibidas para fines específicos.

La responsabilidad patrimonial puede dar lugar a una orden de reintegro o de devolución de lo percibido indebidamente, o al inicio del trámite de determinación, según el perjuicio causado sea evidente o requiera de un trámite de juzgamiento, respectivamente.

c) Penal, derivada de la comisión de un delito previsto y reprimido por el Código Penal. Esta responsabilidad será establecida por la justicia ordinaria común, de instancia de la Contraloría

General de la República, o de cualquier otra dependencia.

d) Directa, si recae inmediatamente sobre determinada persona.

e) Solidaria, cuando los actos ejecutados o las omisiones incurridas determinan obligaciones en solidum sobre dos o más personas.

.) Principal, cuando el sujeto de la responsabilidad esté obligado, en primer lugar, a dar, hacer o no hacer una cosa.

g) Subsidiaria, cuando una persona quede obligada en caso de que el responsable principal no cumpla lo suyo.

La responsabilidad solidaria, en el caso de que se establezca mediante orden de reintegro o de devolución de lo percibido, cabe entre los obligados principales o entre los obligados subsidiarios, pero éstos, frente a los obligados principales no podrán tener otra calidad que la de subsidiarios."

La demandante considera que las normas reglamentarias por ella impugnadas son inconstitucionales porque ellas regulan materias sobre las que existen una reserva de ley.

Entre las normas constitucionales infringidas se mencionan los artículos 153 numeral 1, 276, 2 y 31 de la Constitución. Estas cuatro normas tienen el siguiente texto:

"ARTICULO 153: La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.

.....

ARTICULO 276: Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.

2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquéllos en que sólo ejercerá este último.

3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.

4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas.

5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

6. Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.

7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad, o de ilegalidad, según los casos, de las Leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley afecten patrimonios públicos.

8. Establecer los métodos de contabilidad de la dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.

9. Informar a la Asamblea Legislativa y al Organismo Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.

10. Dirigir y formar la estadística nacional.

11. Nombrar los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley.

12. Presentar al Organismo Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa el informe anual de sus actividades.

13. Juzgar las cuentas de los Agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades.

ARTICULO 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

ARTICULO 31: Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

II. La postura de la Procuradora de la Administración.

La entonces Procuradora de la Administración, Dra. Aura Feraud, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Licda. de De La Rosa, mediante la Vista No.181 de 22 de octubre de 1990.

La representante del Ministerio Público considera que las normas reglamentarias impugnadas no son inconstitucionales.

Dicha funcionaria fundamenta su opinión en que el artículo 276 de la Constitución, en concordancia con los artículos 11, 32 y 36 de la Ley 32 de 1984, señala que es función de la Contraloría juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo y establecer las reglamentaciones que sean del caso. Por esta razón no se han producido las infracciones constitucionales que se imputan al acto reglamentario impugnado pues ha sido expedido de conformidad con los numerales 2 y 6 del artículo 276 de la Constitución.

Además la facultad reglamentaria de la Contraloría General de la República se fundamenta en el interés público.

III. La potestad reglamentaria de la Contraloría General de la República.

Los artículos demandados forman parte de un reglamento expedido por el Contralor General de la República.

Ha dicho la Sala Tercera de la Corte Suprema (sentencia de 29 de octubre de 1991, mediante la cual se declaran nulos, por ilegales, varios artículos del Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990) que los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los independientes o autónomas y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere el numeral 14 del artículo 79 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes.

Una segunda clase de reglamentos son los denominados reglamentos independientes que no reglamentan ley alguna sino que en esos casos la Administración Pública en forma directa aplica, interpreta y desarrolla la Constitución. En estos casos el Organismo Ejecutivo adopta reglamentos autónomos o independientes sobre materias no reguladas por la ley, siempre que estemos en presencia de norma reglamentaria que no invadan la zona reservada a la ley. En nuestro país ejemplos de reglamentos independientes lo constituyen los Decretos de Gabinete que reforman el arancel de importaciones, los cuales dicta el Organismo Ejecutivo en virtud, de lo dispuesto en el artículo 195, numeral 7 de la Constitución, según lo reconoció la Sala Tercera de esta Corte Suprema en sentencia de 25 de marzo de 1992 y el Decreto Ejecutivo No.159 de 1941 que regula el tránsito en el territorio de la República. En Colombia estos reglamentos han sido denominados por el Consejo de Estado como "Reglamentos Constitucionales", que son aquellos que dicta el Presidente "para el cumplimiento de las tareas propias que le asignó la Constitución" (Gustavo Penagos. El acto administrativo, Ediciones Librería del Profesional, Cuarta Edición, Tomo I, Bogotá, 1987, pág. 435). La existencia de reglamentos independientes ha sido aceptada también en la doctrina y en el Derecho Comparado, como lo señala en una obra reciente el catedrático español José María Baño León, quien afirma que "no es contradictorio el reglamento independiente, en los términos que la Constitución establezca, con el principio de legalidad" (Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria, Editorial Civitas, Madrid, Primera Edición, 1991, pág. 187). Este autor puntualiza que el reglamento independiente ha sido admitido en Alemania, en cuanto a la organización interna del gobierno y en materia de la actividad bancaria, en Italia la Ley 400 de 1988 dispone

que por decreto del Presidente de la República pueden dictarse reglamentos para regular las materias en las cuales no existe regulación por ley, siempre que no se trate de materias reservadas a la Ley; igualmente se ha admitido en Francia y en España la jurisprudencia ha admitido reglamentos independientes en cuestiones tan diversas como la regulación de la publicidad del tabaco y bebidas alcohólicas, la autorización de las armas de fuego, el régimen de cuotas impuestas a la producción azucarera y la regulación de la profesión de detective privado.

Una tercera especie de reglamentos son los llamados reglamentos de necesidad o de urgencia que son los dictados por gobiernos de jure, en materia reservada a las leyes. Estos reglamentos son excepcionales y se fundamentan en la necesidad o urgencia de dictarlos para hacerle frente a grandes calamidades o por razones urgentes de interés público, cuando el Organó Legislativo está en receso o no se encuentra reunido. Una vez se reúna el Organó Legislativo debe confirmarlos o rechazarlos, en cuyo caso se entenderán derogados.

La potestad reglamentaria posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de la reserva de la ley como de la naturaleza de los reglamentos. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo "la existencia de la potestad reglamentaria ...es inversamente proporcional a la extensión de la ley" (Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1987, pág. 38).

También existen límites de la potestad reglamentaria que pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder. Por último, estarían algunos límites que se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos que, según el tratadista español Fernando Garriod Falla, "no pueden derogar ni modificar el contenido de la leyes formales ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía; los reglamentos independientes no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares, no deben regular cuestiones que por su naturaleza pertenezcan al campo jurídico privado y los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos" (Tratados de Derecho Administrativo, Volúmen I, Undécima Edición, Edeitorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242). //

En el caso que nos ocupa es evidente que la Constitución ha otorgado a la Contraloría General de la República la potestad reglamentaria, según se desprende claramente del numeral 2 del artículo 276 de aquélla que dispone que la Contraloría General puede regular todo los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la ley (potestad de expedir reglamentos de ejecución de una ley que verse sobre actos de manejo de bienes públicos) y también la faculta, en el numeral 6 del artículo 276, para establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que sean efectivo los créditos a favor de las entidades públicas (potestad para dictar reglamentos independientes sobre medidas para hacer efectivos créditos a favor del Estado).

Considera el Pleno que como la Contraloría General de la República tiene potestad reglamentaria, para expedir reglamentos de ejecución de leyes y reglamentos independientes, dentro de las materias

a las que se refieren los numerales 2 y 6 del artículo 276 de la Constitución, el Contralor estaba facultado para expedir el Decreto No.65 de 23 de marzo de 1990, que reglamenta la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República. Por esta razón es evidente que no se han infringido los artículos 153, 276 ni 2 de la Constitución. //

En cuanto al artículo 31 de la Constitución se refiere el Pleno coincide con la opinión de la representante del Ministerio Público en cuanto señala que el artículo 4, literal c del Decreto No.65 no erige en delito ninguna conducta, ni establece pena alguna por lo que tampoco se ha producido infracción a esta norma.

En consecuencia, el PLENO de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que no son inconstitucionales los artículos 1 y 4 del Decreto No.65 de 5 de marzo de 1990, expedido por el contralor General de la República.

NOTIFIQUESE,

(FDO.) ARTURO HOYOS

(FDO.) CARLOS LUCAS LOPEZ T.- (FDO.) RODRIGO MOLINA A.- (FDO.) JUAN A. TEJADA MORA.- (FDO.) RAUL TRUJILLO MIRANDA.- (FDO.) FABIAN A. ECHEVER S.- (FDO.) JOSE MANUEL FAUNDES.- (FDO.) MIRTZA ANGELICA FRANCESHI DE AGUILERA.- (FDO.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ.- (FDO.) CARLOS HUMBERTO CUESTAS G.- SECRETARIO GENERAL.-

////////////////////////////////////

ACCION DE AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR EL SEÑOR FRANCISCO CERRUD EN CONTRA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.-
MAGISTRADO PONENTE: JUAN A. TEJADA MORA.-

-DEMANDA INADMISIBLE-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, doce (12) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).-

V I S T O S :

La Licda. ROSARIO GRANADA DE BRANDAO actuando en representación del señor FRANCISCO CERRUD, ha presentado Acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra la resolución No.86 de 19 de enero de 1993, expedida por el Procurador General de la Nación, en la cual se declara insubsistente su nombramiento dentro del Ministerio Público.

Esta declaratoria de insubsistencia tiene como causal, la determinación en un examen médico de uso indebido de drogas por parte del Señor Cerrud, conducta ésta inconstitucional con las funciones y conducta propia de los empleados del Ministerio Público y de cualquier institución.

Observa la Corte que la presente acción adolece de defectos formales que impiden su admisión.

En cuanto a los defectos formales, es preciso señalar, que se han omitido requisitos necesarios para la correcta formalización del recurso de amparo. En primer término, no se ha dirigido la acción al Señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, tal como exige