

de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES VIABLE la advertencia de inconstitucionalidad contra el numeral 5o. del artículo 56 de la ley 93 del 4 de octubre de 1973.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CECILIO CASTILLERO

(fdo.) ELOY ALFARO

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL DR. ROLANDO MURGAS TORRAZZA EN CONTRA DEL ARTÍCULO 2471 DEL CÓDIGO JUDICIAL. MAGISTRADO PONENTE: ELOY ALFARO DE ALBA. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La actuación del presente proceso de inconstitucionalidad da cuenta que el doctor **ROLANDO MURGAS TORRAZZA**, actuando en su propio nombre, interpuso demanda a fin de que el pleno de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA se pronuncie sobre la inconstitucionalidad del artículo 2471 del Código Judicial.

De la referida demanda se corrió traslado al Ministerio Público y correspondió al señor Procurador General de la Nación opinar sobre el caso.

Una vez devuelto el expediente por la Procuraduría General de la Nación, se fijó en lista para que el demandante y las personas interesadas presentaran argumentos por escrito, durante el término señalado, pero ninguna lo hizo, razón por la cual, vencido dicho término, el negocio constitucional se encuentra en estado de fallar, por lo que a ello se procede seguidamente:

SÍNTESIS DE LA DEMANDA

Como se tiene antedicho, el demandante impugna el artículo 2471 del Código de Procedimiento Penal vigente, que a letra reza así:

"ARTICULO 2471. El que promueva acusación por delito o denuncia de clase a que se refiere el artículo 2468, deberá acompañar prueba sumaria de su relato. En caso contrario o si tal prueba no constara por otro medio cualquiera, se ordenará su archivo. Para efectos de este artículo se entiende por prueba sumaria cualquier medio probatorio que acredite el hecho punible".

Luego de exponer los hechos en que funda la demanda en estudio, alega que la norma legal impugnada, anteriormente transcrita, viola en el concepto directo, por omisión, el artículo 17 de la Constitución Política, porque a su juicio "... **en la medida en que el artículo 2471 del Código Judicial exige para la denuncia y la acusación particular un requisito -prueba sumaria- que no se exige en los demás casos de denuncia o acusación particular, entorpece, sin razón válida, la posibilidad de protección por las autoridades jurisdiccionales de las personas lesionadas por la conducta delictiva de un servidor público**"; y, de igual manera acota que la efectividad del cumplimiento de la Ley se compromete seriamente cuando la misma se somete a requisitos que no responden a una situación excepcional y que no se exigen cuando la denuncia o la acusación se refieren a actos delictivos de particulares.

Sostiene además que la norma legal impugnada viola igualmente el artículo 18 de la Carta Política, toda vez que esta norma constitucional consagra la responsabilidad tanto de los particulares como de los servidores públicos, frente a infracciones de la Constitución o de la Ley, lo cual se hace de una manera igualitaria, con la única excepción de que los funcionarios son responsables además, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de las mismas; y por ninguna parte del texto constitucional se deriva un trato de favor hacia el servidor público, "... **como injustificadamente lo hace el artículo 2471 del Código Judicial**".

De igual manera, también acusa el impugnado artículo 2471 del Código Judicial de infringir el artículo 19 de la Constitución, toda vez que la norma constitucional prohíbe la existencia de fueros o privilegio personales y el artículo del Código en cita ciertamente estatuye un privilegio personal en favor de los servidores públicos; que restringe respecto de ellos las posibilidades de investigación penal, en circunstancias en que la misma limitación -la prueba sumaria para la denuncia o acusación- no se exige respecto de ningún particular, privilegio que implica, a su vez, una "... **discriminación para los particulares**".

Finalmente, el demandante en los cargos sobre las supuestas infracciones constitucionales acusa el impugnado precepto legal del aludido cuerpo de leyes, de violar, además el artículo 20 del Estatuto Fundamental, habida cuenta que, a su juicio, la norma constitucional infringida postula el principio de igualdad ante la Ley, mientras que el artículo que se impugna da un trato desigual frente a la investigación criminal a los servidores públicos, trato que les otorga un beneficio

que no se reconoce a ningún particular.

En igual sentido hace notar que el texto constitucional sólo permite hacer diferenciación fundada en motivos específicos respecto de los extranjeros ya que una interpretación racional de la Constitución debe conducir a que situaciones diferentes conduzcan a un trato también diverso, siempre que no vaya en desmedro de la esencia de la igualdad ante la Ley; para concluir de esa manera sosteniendo que, en definitiva, si lo que piensa el legislador es que la exigencia de prueba sumaria es una protección necesaria frente a posibles denuncias o acusaciones infundadas o abusivas, entonces, en aras del principio de igualdad ante la Ley, tal exigencia debe extenderse a toda denuncia o acusación penal, cosa que no hace la norma objeto de la presente impugnación.

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación al emitir su opinión en el presente proceso de inconstitucionalidad, en la vista de traslado que corre a fojas 18 a 22, arriba a la conclusión d que **"... no han sido violadas ninguna de las disposiciones aducidas por el demandante, es decir, los Artículos 17, 18, 19 y 20 de la Constitución Nacional y ningún otro de los que la integran"**.

De esa manera, el Procurador General, al expresar su opinión en relación con las supuestas infracciones de las normas constitucionales citadas en la demanda, en síntesis, sostiene que: el Artículo 17 de la Constitución Política es de contenido programático, es decir, que por sí solo no posee la virtualidad de ser vulnerado, pues para ello se requiere la conculcación de otra norma constitucional.

Que en lo referente al Artículo 18 de la misma Carta Política, tampoco se produce la infracción de este, porque la norma procesal analizada no exime de que un funcionario público pueda ser denunciado por abuso de autoridad o extralimitación de funciones o la omisión del ejercicio de éste. Agrega además que el Artículo 2471, fundamento de esta demanda, lo que contempla son requerimientos legales o requisitos de procedibilidad para que pueda ser presentada una denuncia de esta clase, a tal punto que el incumplimiento de éstos, produce el rechazo de la misma, tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia en innumerables fallos, pero insiste, que no exime al funcionario público de responsabilidad en la comisión de este tipo de delitos, ya que la omisión sí acarrearía la inconstitucionalidad del referido artículo 2471, si este fuere el caso.

Que sobre el Artículo 19 del Estatuto Fundamental, vale expresar la opinión predominante y reiterada en la jurisprudencia de nuestra más alta Corporación de Justicia, en el sentido de que los fueros y privilegios personales y la discriminación son exclusivamente por razones de sexo, raza, nacimiento, clase social o ideología política; y, en el caso que nos ocupa, la pretendida discriminación o privilegio no obedece a ninguna de estas causas, motivo mas que suficiente para descartar este cargo de inconstitucionalidad.

Que en relación con el Artículo 20 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad ante la Ley, no ve en qué sentido es desconocido, pues según explica la doctrina y la jurisprudencia, el concepto de igualdad ante la ley, lo que no permite es la regulación diferente de supuestos iguales o análogos; basándose para ello en jurisprudencia de la Constitución de la República de Colombia, para que el tratamiento desigual que consagra el artículo 2471 del Código Judicial está perfectamente justificado por las razones y la naturaleza del ejercicio del cargo que representan dentro de la administración pública o de los órganos de justicia.

CONSIDERACIONES DEL PLENO DE LA CORTE

El estudio general de los distintos argumentos esgrimidos por el demandante sobre el concepto de las infracciones constitucionales de que acusa a la norma legal impugnada, en el presente proceso constitucional sometido al conocimiento y el control de la Corte, permite dejar sentado como cuestión previa, que el supuesto vicio de inconstitucionalidad básicamente se sustenta en la premisa de que el requisito de la **"prueba sumaria"**, exigido por el impugnado artículo 2471 del Código Judicial, para dar curso a la denuncia o acusación particular; tratándose de los servidores públicos, por un lado establece un privilegio a favor de éstos que no se exige respecto a ningún particular; y por el otro, dispensa igualmente a los servidores públicos un tratamiento desigual frente a la investigación criminal, que tampoco se reconoce a ningún particular. De allí, según la tesis del demandante, las alegadas infracciones de los artículos 17, 18, 19 y 20 de la Constitución, habida cuenta de que los dos últimos, ciertamente, el uno prohíbe la existencia de fueros o privilegios personales, y el otro consagra el principio de la igualdad ante la Ley, respectivamente.

Por ello, entonces, precisa que el obligado examen de la confrontación constitucional que corresponde al Pleno de la Corte realizar, previa a la decisión que pronuncie en el caso concreto, tiene que centrarse en los artículos 19 y 20 de la Carta Política, por ser estas normas las que consagran los principios de la Carta Política en los cuales apunta el supuesto vicio de inconstitucionalidad de que se acusa al artículo 2471 del Código en cita.

De salida, por tanto, hay que descartar los cargos fundados en la violación de los precitados primeros artículos 17 y 18 de la Constitución, no sólo por la naturaleza programática de ambas normativas como lo ha sostenido la jurisprudencia reiterada de la Corte, sino porque lo estatuido por el legislador en el impugnado precepto legal, ninguna relación guarda con las confrontadas normas constitucionales. El Pleno de la Corte, por lo demás, comparte la opinión del alto funcionario del

Ministerio Público al descartar igualmente los cargos fundados en las alegadas violaciones de las normas constitucionales en comento.

En este orden, del examen de la confrontación, regresando a las alegadas violaciones de los artículos 19 y 20 de la Carta Política, estimase necesario aclarar antes, que el requisito referente a la exigencia de la prueba sumaria a que alude el cuestionado artículo 2471 del Código Judicial que entró a regir el 1° de abril de 1987, no es, en este caso, una creación novedosa ni caprichosa del legislador en el procedimiento penal panameño.

En efecto, basta recordar que en el Código Judicial derogado existía el artículo 2281, norma procedimental penal similar a la impugnada del nuevo Código Judicial, la cual también exigía al que promoviera acusación o denuncia contra servidores públicos por abuso de autoridad o por falta de cumplimiento de los deberes, que acompañara la **"prueba sumaria de su relato"**, pero aún, cuando en ese caso, la falta del mencionado requisito suspendía la investigación, sin embargo, ambos preceptos legales del procedimiento penal, se refieren el mismo requisito, para la procedibilidad de la acusación o denuncia contra servidores públicos por los mencionados delitos.

Ese requisito de la ley procedimental, jurisprudencia de vieja data de la Corte, se explica, pues el público en general tiene la tendencia a creer que, cuando una autoridad procede en contra de alguna persona en cumplimiento de sus deberes, la atropella, no siendo así; y además, porque toda acusación contra un empleado acarrea no sólo el descrédito de él, sino, lo que es aún más grave: el de la autoridad que representa "(Auto. Octubre 23 de 1933 R.J. N°73, pág. 1340, Col. 2". Jurisprudencia. Manuel A. Herrera L., Tomo IV, N°410, Pág.357).

El cuestionado artículo 2471 del Código Judicial vigente a pesar de mantener la aludida exigencia procedimental, sin embargo, no sólo mejoró el texto de la normativa del anterior precepto del Código derogado, sino, además define que por prueba sumaria debe entenderse **"cualquier medio probatorio que acredite el hecho punible atribuido"** al servidor público.

En este orden de ideas, al concretar a continuación las supuestas violaciones en los artículos 19 y 20 de la Constitución, en los cuales, como se tiene antedicho, se centra propiamente el vicio de inconstitucionalidad que el demandante le indilga al comentado artículo 2471 del Código Judicial, tiénese lo siguiente:

El atento estudio de los argumentos que sirven de sustento a la pretensión del demandante, en síntesis, giran en torno a la premisa equivocada de sostener que la prohibición de fueros o privilegios personales así como la igualdad ante la ley, pregonadas respectivamente por las comentadas normas constitucionales, son principios tan absolutos en nuestro ordenamiento jurídico, cuando no es así, **"porque éstos principios no significan que el Estado a través del Órgano Legislativo no pueda legislar en forma especial cuando se dan circunstancias especiales"** como sostiene la Sentencia de la Corte de 14 de julio de 1980, bajo la ponencia del ex-Magistrado Ramón Palacio Parrilla, Jurisprudencia constitucional, Tomo III, 1985, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Panamá, Pág. 174.

En el referido fallo la Corte también señaló a manera de ejemplo que entre "los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y civil, tenemos por ejemplo las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los privilegios del Presidente de la República y de los Magistrados y Legisladores, el amparo de pobreza (hoy "patrocinio judicial"), etc. en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellas distinto al que rige para la generalidad. En síntesis, el principio fundamental es el siguiente: En igualdad de circunstancias deber regir una ley igual. Tal principio se recoge en la máxima latina 'ubi eadem ratio, eadem iuris dispositio'".

Por ello, como ocurre en el caso de autos, resulta claro entonces que la impugnada norma del procedimiento penal en tratándose de acusación o denuncia contra servidores por delitos de la clase a que se refiere el artículo 2468 del Código Judicial en cita, ha sido adoptada por el legislador por circunstancias especiales, porque como señala el Procurador General tiene por finalidad que no se impida **"el normal desenvolvimiento de la administración pública"**. Esto no significa, como sostiene el demandante, que la exigencia de la prueba sumaria **"dificulta, desde luego, el inicio de la investigación"**, cuando se trata de acusación o denuncia contra servidores públicos.

Los cargos fundados en las violaciones de los artículos 19 y 20 de la Carta Política y otros artículos que la integran, no prosperan y, por tanto, la acusada norma del Código de procedimiento Penal no deviene en inconstitucional.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que el artículo 2471 del Código Judicial NO VIOLA los artículos 17, 18, 19 y 20 ni otros de la Constitución Política.

Notifíquese, archívese y publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ELOY ALFARO DE ALBA

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CECILIO A. CASTILLERO V.

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaría General Encargada.