

GACETA OFICIAL**ORGANO DEL ESTADO**

Fundada por el Decreto de Gabinete Nº 10 de 11 de noviembre de 1903

REINALDO GUTIERREZ VALDES
DIRECTOR**MARGARITA CEDEÑO B.**
SUBDIRECTORA**OFICINA**Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa No. 3-12,
Edificio Casa Amarilla, San Felipe, Ciudad de Panamá
Teléfono 28-8631, Apartado Postal 2189
Panamá 1, República de Panamá**LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
PUBLICACIONES****NUMERO SUELTO: B/.0.40****Dirección General de Ingresos**
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES

Mínimo 6 meses en la República: B/.18.00

Un año en la República B/.36.00

En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo
Un año en el exterior B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado

LIC. JUAN ANTONIO VARELA
Director Nacional de Patrimonio**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Fallo del 7 de mayo de 1990

Advertencia de Inconstitucionalidad formulada por la Licenciada SHEYLA CASTILLO CHANIS del artículo 132 de la Ley 47 de 1946.

MAGISTRADO PONENTE:
RAUL TRUJILLO MIRANDA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO. Panamá, siete (7) de mayo de mil novecientos noventa (1990).

VISTOS:

Con motivo de la advertencia propuesta por la Licenciada SHEYLA CASTILLO CHANIS dentro de la demanda Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción que interpusiera en representación de HERNAN CARRASCO SIFONTES, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones No. 8-87 de 21 de mayo de 1987, la No. 13-87 de 17 de diciembre de 1987, la No. 1-88 de 6 de enero de 1988, la No. 33-88 de 26 de mayo de 1988 y la No. 53-88 de 12 de julio de 1988, dictadas por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de esta corporación de Justicia ha remitido al Pleno la actuación respectiva para consultar sobre la constitucionalidad del artículo 132 de la Ley 47 de 1946.

El negocio ha recibido la tramitación señalada en la Ley para estos casos y, luego de conocido el concepto del Procurador de la Administración y cumpliendo, también, con lo señalado en el artículo 2555 del Código Judicial, la Corte entra a fallar en el fondo, de acuerdo a las diligencias que figuran en el proceso.

El artículo 132 de la Ley 47 de 1946, tachado de inconstitucionalidad por la parte advirtiente, tiene el siguiente contenido:

"Si el inferior no pudiera desvirtuar los cargos, el superior procederá a aplicar la sanción que le corresponda de acuerdo con las disposiciones respectivas."

La consulta se contrae a todo el artículo y, de acuerdo con los argumentos de la parte interesada, viola el artículo 22 de la Constitución Nacional. En cuanto a la supuesta violación del artículo 22 de la Carta Política, el Procurador de la Administración expone su criterio en los siguientes términos:

"...el artículo 22 de la Carta Política instituye un principio propio del Derecho Penal, puesto que en forma expresa dispone que a las personas acusadas de haber cometido un delito se les presume inocentes, que no es el supuesto a que se refiere el artículo 132 de la Ley 47 de 1946.

González Ferrer, al comentar el segundo inciso del artículo constitucional referido, que es el específicamente invocado, expresa:

"El segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución garantiza que las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. En la constitución italiana, el artículo 27, 2 formula negativamente este derecho al establecer que el imputado no es considerado culpable hasta la condena definitiva, como consecuencia de este carácter negativo de la norma, ha advertido Bettiol que "Una duda sobre la culpabilidad que no se transforme en certeza en el momento de la sentencia de condena no puede en ningún caso legitimar una presunción de culpa para el imputado mientras dura el proceso. Se puede, incluso, convenir que técnicamente la posición del imputado durante el proceso es de una persona de

cuya culpabilidad se duda, pero ello no quita que el proceso deba principalmente servir a él y a la causa de la justicia". El párrafo segundo del artículo 222 de la Constitución panameña es un precepto de carácter positivo que impone la vigencia del principio de inocencia, en todo estado y grado del procedimiento, como presunción iuris tantum que únicamente podrá ser desvirtuada en el momento procesal de la sentencia que ponga fin al juicio público que le haya asegurado su defensa. Los efectos de esta norma se harán sentir primordialmente en la prueba y su más inmediata consecuencia afecta el valor de la confesión, 'poderoso indicio fundado en la experiencia y en el sentido común -según advierte Días Palos- pero como tal indicio es menester conformar'.

El párrafo segundo del artículo 22 garantiza también al acusado los derechos a un juicio público y a contar en el proceso con todas las garantías establecidas para su defensa. Si bien no deja de ser válido que, según su concepción original, el principio de publicidad de la justicia criminal garantiza al acusado no quedar expuesto a la arbitrariedad de la justicia secreta, y con ello la sociedad puede tener certeza sobre el adecuado desenvolvimiento de los órganos encargados de administrar justicia, este principio puede actuar negativamente para la reinserción social del inculcado, como observa Zipf. El derecho del procesado a contar con todas las garantías establecidas para su defensa impone a la autoridad judicial el correlativo deber de promover la defensión, lo que en el ámbito del proceso penal equivale a prescribir el resultado de indefensión."

(GONZALEZ FERRER, Campo Elías, El Derecho de Defensa, Madrid, 1984, Pág. 13-14).

El señor Procurador General de la Nación, sobre el mismo inciso expresó:

"Ahora, de acuerdo con el Artículo 22 de la Constitución Nacional, las personas sindicadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que les haya asegurado todas las garantías para su defensa, es decir, no se le puede dar el trato de un reo ya condenado."

Sobre este aspecto, esa alta Corporación de Justicia ha expresado:

Esta Corte, al igual que el señor Procura-

dor de la Administración, tampoco comparte el criterio de los recurrentes en cuanto afirman que el primer párrafo del artículo 2091 del Código Judicial quebranta la norma contenida en el artículo 22 de la Carta Magna, por cuanto que mientras el primero -artículo 2091- establece la defensión preventiva, el segundo -artículo 22- establece que 'Las personas acusadas de haber cometido un delito tiene derecho a que se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa'.

Es de rigor señalar, en este caso concreto, que los recurrentes, al exteriorizar esa afirmación, están incurriendo en un notable error; porque no es cierto que el artículo 2091 del Código Judicial colisiona con el artículo 22 del Estatuto Fundamental. Más bien, se advierte una perfecta concordancia entre éste y el primero. Ello es así, porque el artículo 22 de la Carta Magna, lejos de prohibir la defensión preventiva que establece el artículo 2091 del referido Código Judicial, admite la aplicación de esa medida procesal de naturaleza cautelar, cuando, en lo pertinente, expresa: "Toda persona detenida debe ser informada... de las razones de su detención... Quien sea detenido tendrá..." (El subrayado es de la Corte).

En adición a lo expuesto anteriormente, cabe expresar, como también lo ha expresado el Ministerio Público, que la Constitución Nacional no sólo autoriza la defensión del imputado en su artículo 22, sino también a través de su artículo 21.

Finalmente, se observa que la defensión preventiva, cosagrada en la disposición legal impugnada, en nada menoscaba el derecho que le asiste al imputado a que se presuma su inocencia, concebido en el artículo 22 de la Ley Fundamental; ya que la primera- la defensión preventiva- no impide ni descarta el segundo -el derecho a la presunción de inocencia- por cuanto que no es, una pena, sino que únicamente consiste en una figura procesal cautelar que se adopte en todas las sociedades civilizadas para facilitar la investigación correspondiente y también por razones de seguridad para los asociados y aún para el propio detenido cuando, por parte de la víctima y de sus afines, emerge el ánimo de venganza." (Sentencia de 14 de octubre de 1985, Pág. 92-93).

En cambio, en los procesos disciplinarios y, en general, en los procesos administrativos no son extrañas normas legales como la

que es objeto de consulta. Por ejemplo, el artículo 1711 del Código Administrativo contiene norma similar respecto de la persona acusada de haber cometido una falta o contravención de policía. Este artículo dispone:

"Artículo 1711: Si el acusado no pudiere negar el cargo, ni propusiere presentar pruebas que justifiquen su inocencia, el Jefe de Policía dictará su resolución que se llevará inmediatamente a efecto."

Y es que en los procesos administrativos se atenúa el rigor con que se exige la comprobación de la responsabilidad en los procesos penales, por razón de la menor gravedad de la sanción a imponer.

Pienso, en consecuencia, que la norma objeto de consulta no viola el artículo 22 de la Carta Política, porque ambos regulan materias diferentes, lo que descarta su comisión, y además no atribuye la carga de la prueba de su inocencia al funcionario acusado de haber cometido una falta disciplinaria."

Indudablemente, que al invocarse la confrontación del artículo 132 de la Ley 47 de 1946, con el artículo 22 de la Constitución Nacional, dentro de un proceso disciplinario, se concluye que no existe tal violación.

En cuanto a la argumentación presentada por la procuradora judicial de la parte interesada, sobre el, del vicio de inconstitucionalidad del artículo 132 de la Ley 47 de 1946 frente el artículo 22 de la Carta Política, el Procurador de la Administración la rebate en la forma siguiente:

"De acuerdo a lo que consta a fs. 1, la Sala Tercera de la Corte ordenó consultar con el Pleno el aspecto constitucional de la norma, para lo cual la Lcda. Janina M. Small, Secretaria de la misma, acompañó fotocopia del libelo respectivo, que en lo medular sostiene que el artículo 132 de la Ley 47 de 1946 viola el artículo 22 de la Constitución, dado que el primero "dispone todo lo contrario a la norma constitucional... al establecer que es ... el acusado, el que tiene que desvirtuar los cargos para no ser sancionado por el superior", siendo que el primero instituye la presunción de inocencia de toda persona acusada de haber cometido un delito.

La norma legal objeto de advertencia y consulta establece:

"Artículo 132: Si el inferior no pudiera desvirtuar los cargos, el superior procederá a aplicar la sanción que le corresponda de acuerdo con las disposiciones respectivas."

Esta norma legal, en mi opinión, no puede

ser interpretada aisladamente sino en forma correlacionada con las anteriores y posteriores que regulan el procedimiento disciplinario aplicable a los educadores, puesto que en su conjunto integran un sistema sobre la materia. En efecto, los artículos 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141 y 142 de la citada ley conceden estabilidad a los empleados del ramo de educación, que les garantiza el cargo, a menos que incurran en falta que origine sanción aplicable de acuerdo con la ley, obligan al superior jerárquico a investigar cualquier queja formulada contra el subalterno y a hacerlo "tan prolijamente como su importancia demanda"; a realizar la investigación "con la mayor discreción, en forma privada y no comentará con particulares o subalternos ni su contenido ni los resultados de la investigación; establecen que si de esa investigación "se desprende que hay indicios de culpabilidad que hagan acreedor al subalterno a alguna sanción, caso de resultar comprobados los hechos", el superior pasará al subalterno el pliego de cargos por el término de ocho (8) días para que se defienda (las subrayas son mías); establece que si el subalterno no desvirtúa los cargos formulados, el superior lo sancionará de acuerdo con las normas legales respectivas y que, para ello, emitirá una resolución que "deberá expresar claramente los motivos de ella, los fundamentos legales y su carácter específico", contra la cual pueda apelar y sustentar el recurso el sancionado. El artículo 135 de la Ley en referencia dispone:

"Artículo 135: Mientras el sujeto de la investigación no haya sido declarado culpable y se hayan impuesto las penas del caso, gozará de todas las prerrogativas de su cargo, entre las cuales está incluida, naturalmente el apoyo moral de parte de sus superiores jerárquicos.

Esta norma, que es posterior al artículo 132 objeto de consulta, instituye la presunción de inocencia en favor de la persona que es objeto de la investigación disciplinaria, dado que le garantiza a ésta las prerrogativas derivadas de su cargo, lo que incluye el apoyo moral de sus superiores jerárquicos.

El artículo 136 de la referida ley obliga a obtener la aprobación de los inspectores provinciales para las resoluciones que emitan los directores de escuelas primarias y, en orden ascendente, de los respectivos superiores jerárquicos para las demás, concediéndole incluso al agraviado el derecho a pedir la revisión de lo actuado ante el Ministerio de Educación.

Por tanto, no es cierto en mi opinión que el artículo 132 de la Ley mencionada desvir

túa la presunción de inocencia del funcionario del Ministerio de Educación a quien se atribuye la comisión de una falta disciplinaria."

El artículo 22 de la Constitución actual, introducido por las reformas hechas a la Constitución Nacional de 1972 en 1983, contiene el derecho que tiene un imputado a que se presume su inocencia. Se entiende, desde luego, que la garantía constitucional pretende asegurar a las personas acusadas de haber cometido un delito el derecho a que se presume su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad.

Allí que el Pleno, al igual que el señor Procurador de la Administración, no encuentre razón jurídica suficiente para estimar que el artículo 132 de la Ley 47 de 1946, norma de carácter adjetivo en caso de procedimientos disciplinarios aplicables a los educadores, viole el artículo 22 de la constitución Nacional. La norma en cuestión no puede ser considerada aisladamente, sino en conjunto con los anteriores y posteriores que regulan el procedimiento al que, en líneas anteriores, hemos hecho alusión.

Cabe observar, sólo para aclarar conceptos que, si bien en este caso se dispuso la admisión de la advertencia, al hacer el estudio a fondo de la misma el Pleno se percató, de que la advertente en este caso no explica lo suficiente por qué se produce la infracción del artículo 22 de la Constitución Nacional por parte del artículo 132 de la Ley 47 de 1946

(véase fojas 4 de este expediente). En otros casos, ello ha producido la no admisión de la advertencia y este es el criterio mantenido por esta Corporación, el cual no puede ser considerado de índole meramente formalista, puesto que tiene por finalidad evitar que, por vía de la consulta de inconstitucionalidad dentro de un proceso, el mismo se convierta en motivo de dilación, y al mismo tiempo, desviación de la causa de controversia.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Suprema, en PLENO, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 203 de la Constitución nacional, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 132 de la Ley 47 de 1946.

**COPIESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE
Y ARCHIVASE**

RAUL TRUJILLO MIRANDA

FABIAN A. ECHEVERS
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ
EDGARDO MOLINO MOLA
JOSE MANUEL FAUNDES
ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.
CESAR QUINTERO

CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 6 de junio de 1990

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General
Corte Suprema de Justicia

AVISOS Y EDICTOS

EDICTOS AGRARIOS

MINISTERIO DE DESARROLLO
AGROPECUARIO

Dirección Nacional de Reforma Agraria
Oficina Regional de Reforma Agraria

EDICTO No. 16-90

El suscrito Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en la Oficina Regional de Chepo, al público:

HACE SABER:

Que la señora CECILIA ZAMBRANO BAÑISTA, vecina del Corregimiento de PACORA, Distrito de PANAMA, portadora de la cédula de identidad personal No. 7-39-643, ha solicitado a la Dirección Nacional de Reforma Agraria mediante solicitud No. 8-177-89, la adjudicación a título oneroso, de una parcela de terreno que forma parte de la finca 89.005, Rollo 1772, Documento 3, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, de un área superficial de 0 Has.+ 630.69 M2, ubicado en el Corregimiento de PACORA, Distrito y Provin-

cia de Panamá.

Comprendida dentro de los siguientes linderos:

NORTE : Vereda pública
SUR : Vereda pública
ESTE : Vereda pública
OESTE : Luis Enrique Zambrano

Para los efectos legales se fija este Edicto en lugar visible de este despacho y Corregiduría de PACORA, y copias del mismo se entregarán al interesado para que las haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario. Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

Chepo, mayo 2, 1990.

AGR. JULIO CESAR ADAMES
Funcionario Sustanciador

MAGNOLIA DE MEJIA
Secretaria Ad-Hoc.

L-163.699.25

Única publicación