

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA \*PLENO\* PANAMA, Treinta**

**(30) de octubre de mil novecientos ochenta y siete (1987).**

**V I S T O S:**

Mediante Oficio № 2507 de fecha 23 de Septiembre de 1986, la Licenciada Tulia M. Pardo R., Fiscal Segunda del Circuito de Panamá, Encargada, ha elevado a esta Corporación de Justicia consulta sobre la constitucionalidad del artículo 180 del Código Penal, que le adviertiese el Licenciado LUIS GUILLERMO ZUÑIGA, en el sumario que se le instruye por los supuestos delitos de calumnia e injuria en perjuicio de los Honorables Magistrados del Tercer Tribunal Superior de Justicia del Segundo Distrito Judicial.

Previo el trámite de reparto, se dispuso enviar en traslado al señor Procurador de la Administración la actuación correspondiente, agregándose con posterioridad la Vista № 148 del 21 de octubre de 1986 en la que deja expuesto su criterio, tal como se transcribe a continuación:

"Por virtud de consulta formulada por la señorita Fiscal Segunda del Circuito de Panamá, que accede a advertencia hecha por el Lic. Luis Guillermo Zúñiga en las sumarias en las cuales se le sindica como autor de los supuestos delitos de calumnia e injuria, ha sido sometida a esa alta Corporación de Justicia lo atinente a la constitucionalidad del artículo 180 del Código Penal.

En la advertencia mencionada, se asevera que la referida norma viola el artículo 19 de la Constitución Política, que prohíbe los fueros y privilegios persona-

les, debido a que en el caso de las Corporaciones y servidores públicos no se exige formular acusación particular como requisito indispensable para iniciar un proceso penal por los citados delitos, requisito que le es exigido al particular que se considere víctima de tales ilícitos penales.

Sostiene el advitente que esta circunstancia plantea un privilegio para los funcionarios o entidades públicas, dado que no se les exige obligarse a comprobar los hechos denunciados, a consignar la fianza de perjuicios respectiva y tampoco les afecta la declaración de deserción de la acusación, todo lo cual si es aplicable a los particulares, de acuerdo a los artículos 198, 199 y 2005 del Código Judicial.

A nuestro juicio, las razones que expone el advirtente carecen de justificación, como se explicará en adelante.

En primer término, lo que prohíbe el artículo 19 de la Constitución Política es que el legislador instituya fueros o privilegios personales o discriminación "por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas". Se trata, en consecuencia, de prohibir fueros o privilegios de carácter personal, que hagan surgir una disparidad jurídica entre personas que se encuentran en iguales situaciones. Por tanto, la meritada prohibición constitucional no alcanza a normas legales que regulen en forma diferente la situación de personas que están colocadas en situación jurídica igualmente diferente.

Esta última es la situación que regula el artículo 180 del Código Penal, que exige acusación del particular agraviado por un delito de calumnia e injuria, para que pueda iniciarse el respectivo proceso penal, pero cuando la víctima es una Corporación Pública o un servidor público, "razón del ejercicio de su cargo", entonces autoriza que se proceda de oficio, siempre que medie denuncia del ofendido.

Como queda claramente establecido en la norma legal analizada, se regula de manera diferente la situación de los particulares agraviados por los citados delitos, de aquella de las entidades y

servidores públicos que igualmente resulten agraviados por dichos ilícitos. Por tanto, se trata de personas o categoría de personas que ocupan situaciones diferentes y no de personas que se encuentren en igual situación.

Cuando se calumnia a un particular, se afecta el honor de un ente individual y, por tanto, un bien que principalmente pertenece a la víctima; de donde se sigue que es ésta quien tiene facultad o legitimación para ejercitar la acción penal tendiente a exigir el castigo del agente activo del delito.

En cambio, cuando se calumnia o injuria a una Corporación Pública o a un servidor público, por razón del ejercicio del cargo del que es titular, se afecta en mayor o menor medida los intereses públicos, porque una y otro representan al Estado y a los intereses de la comunidad cuando desarrollan sus atribuciones.

Por otro lado, al Estado le interesa poner a cubierto a sus entidades y agentes contra hechos ilícitos que afecten el prestigio y estabilidad de las diferentes instituciones estatales.

En consecuencia, estas razones son las que justifican que en el caso de la calumnia e injuria irrogadas a Corporaciones Públicas o a servidores públicos no se exija la constitución de acusación particular como presupuesto necesario para que se inicie el proceso penal.

Se trata, pues, de una situación jurídica diferente a la que ocupan los particulares, que debe tener un tratamiento jurídico igualmente diferente.

En abono de lo que se acaba de expresar, conviene señalar que las normas adoptadas por el artículo 180 del Código Penal han sido consistentes en nuestra legislación y, además, encuentran apoyo o correspondencia en otras normas que responden a las mismas razones. En efecto, con arreglo a los artículo 2007, 2287 y ss. del Código Judicial, quien denuncie a un particular como supuesto autor de un delito no está obligado a presentar prueba alguna, sino a manifestar únicamente lo que conoce acerca del hecho que denuncia; en cambio, quien denuncie a un servidor público por acto delictivo supuestamente cometido en el ejercicio de su función, "debe-

rá acompañar la prueba siquiera sumaria de relato", bajo pena de que la investigación quede en suspenso.

Como queda de relieve en lo que se acaba de señalar, nuestro Derecho positivo en diversas normas legales tiende a proteger la situación del servidor público, quien por razón de su actividad pública está más expuesto que un particular a afectar intereses de terceros y, por ello, a ser objeto de ataques, en algunos casos injustos o ilícitos.

Por otro lado, conviene indicar que, de acuerdo a lo establecido en las Leyes 8 de 1978 y 7 de 1984, como se había dispuesto igualmente en leyes anteriores sobre la materia, también se distingue, para efecto de exigir acusación particular, entre distintas categorías de particulares afectados por delitos de calumnia o de injuria. En efecto, si el particular decide acudir ante el Ministerio Público para exigir responsabilidad a la persona que cometió uno de tales delitos, deberá formular acusación particular; en cambio, si decide acudir ante un Alcalde Municipal con la misma finalidad, entonces el particular sólo debe presentar la denuncia respectiva, para que se produzca el proceso correspondiente.

Esto último demuestra, igualmente, que ante situaciones jurídicas diferentes el régimen debe ser igualmente diferente.

Por último, conviene indicar que en el caso de las Corporaciones Públicas tampoco se justifica la acusación particular, porque quien ejerce la acción penal a nombre del Estado, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 217, numeral 4, de la Constitución, 302, numeral 5, de la Ley 61 de 1946 y 1970 y ss. del Código Judicial, es precisamente el Ministerio Público, por lo cual no podría el Estado constituir paralelamente otra acusación para ejercer otra acción penal, dado que ello lo rechaza la lógica jurídica.

Todo lo anterior demuestra que el artículo 180 del Código Penal no crea o instituye fueros o privilegios de carácter personal. El concepto de fuero o privilegio personal contenido en el artículo 19 de la Constitución

Política es bien diferente, como lo ha precisado esa alta Corporación de Justicia en los siguientes precedentes, entre otros:

"Obsérvese que la norma constitucional habla de que debe tratarse de fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza (es decir por razón de esta o calidad de origen); nacimiento (o sea, por razón del lugar o sitio donde tiene uno su principio; clase social (es decir, por razón de condición orgánica que distingue al hombre de la mujer); religión (es decir, por razón de creencias o dogmas acerca de la divinidad); e ideas políticas (o sea, por razón de filiación o simpatía por alguna agrupación política o por profesor determinada doctrina política". (Sentencia de 2 de enero de 1985 -Pleno de la Corte Suprema de Justicia.- Caso: Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Sindicato de Trabajadores de la Música, artistas y similares de Panamá (SITMAS) contra el Decreto Ejecutivo 45 de 1984).

\* \* \* \* \*

"...Pues bien, los autores entienden como privilegios una concesión de gracia, lo cual, como situación jurídica preferente con relación a los demás individuos ubicados en iguales condiciones, no puede apreciarse como situación odiosa, sino como una necesaria garantía de las funciones o simplemente como una distinción, sin que ello afecte el principio de igualdad ante la Ley. Es el caso de los funcionarios que, excepcionalmente, gozan de exenciones y de derechos no comunes a todos los servidores públicos.

Estos reconocimientos, dentro del conjunto de normas reguladoras del derecho público del Estado, a pesar de que el principio de igualdad ante la Ley se opone en la práctica a la existencia en un país de clases con privilegios, no significan que las normas a favor de ciertos servidores públicos y que configuran una cierta vía individual y colectiva, anuelta un criterio discriminatorio.

En tal virtud, el carácter de perennidad de algunas normas de las diversas constituciones como la nuestra

que, aún el derecho de igualdad ante la Ley y prohibiendo los fueros y privilegios personales, los limitan simplemente razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas". (Caso: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra los Arts. 1, 2, 3, y 4 de la Ley 82 de 5 de octubre de 1978, presentado por los Legisladores Guillermo A. Cochez y Raúl Jerónimo Ossa. Sentencia: Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 10 de septiembre de 1986).

\* \* \* \* \*

Por todo lo expuesto, pienso que la norma legal consultada no viola el artículo 19 de la Constitución y tampoco ninguna otra norma de ésta.

HONORABLES MAGISTRADOS,

fdo.  
Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/dc.deb.

fdo.  
Lic. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General".

\* \* \* \* \*

Vencido el término concedido para alegar, sin que las partes interesadas así lo hicieran, se pasa a resolver la consulta mediante la siguientes consideraciones.

El tenor del artículo tachado de inconstitucionalidad es el siguiente:

"ARTICULO 180 del CODIGO PENAL: Para proceder en los delitos contra el honor es indispensable que medie acusación particular de la parte ofendida.

No obstante, en las calumnias o injurias irrogadas a las corporaciones públicas o a los servidores públicos, por razón del ejercicio de su cargo, se procederá de oficio siempre que medie denuncia del ofendido".

Sostiene el advirtente que la disposición transcrita viola el artículo 19 de la Constitución Nacional, que reza así:

**ARTICULO 19:** No habrá feros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

A juicio del Pleno, el artículo 180 del Código Penal anteriormente transcrita, no viola de manera directa el artículo 19 de la Constitución Nacional puesto que, como bien dice el señor Procurador de la Administración, lo que prohíbe esta norma es que el legislador instituya feros o privilegios personales o discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Aparte de los precedentes de esta Corporación de Justicia citados en la Vista Nº 148 del señor Procurador de la Administración, también quiere el Pleno de esta Corte, traer aquí otro, que explica lo que debe entenderse por fero.

"La palabra 'fero' que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas, puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 20 del Estatuto Político. Pero esto no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales. Entre las 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, etc, en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellos distinto al que rige para la generalidad. En síntesis el principio fundamental es el siguiente:

'En igualdad de circunstancias debe regir una ley igual'. Tal principio se recoge en la máxima latina "ubi principio eadem ratio, eadem iuris dispositio"

(SENTENCIA DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA del 14 de JULIO de 1980)

A través de esta sentencia nos percatamos de lo que debe entenderse por fuero o privilegio, palabra esta que viene del latín privilegium y éste a su vez de privus (privado) y de lege (ley), o sea, "ley privada". El privilegio, pues, entraña una ventaja exclusiva para un grupo particular o privado. Visto desde este angulo, no puede considerarse desde ningún punto de vista que, el artículo 180 del Código Penal violo el artículo 19 de la Constitución Nacional.

Comparte igualmente esta Corte el criterio del señor Procurador de la Administración cuando dice que: "cuando se calumnia o injuria a una Corporación Pública o a un servidor público, por razón del ejercicio del cargo del que es titular, se afecta en mayor o menor medida los intereses públicos, por que una y otro representan al Estado y a los intereses de la comunidad cuando desarrollan sus atribuciones". Y, ampliando este concepto es necesario señalar que esta Corporación de Justicia ha estimado que jurídicamente la palabra persona tiene dos acepciones distintas que conviene señalar con precisión: ,

a) la que se refiere a las personas naturales que según el artículo 38 del Código Civil "son todos los individuos de la especie humana cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición" y,

b) la jurídica que es "una entidad moral o persona ficticia de carácter político, público, religioso, industrial, comercial, representada por persona o personas naturales, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones". Por consiguiente, el artículo 19 de la Constitución Nacional al exigir que todos los habitantes del país sean colocados en el mismo plano legal, sin privilegios o fueros, contempla situaciones que no puede referirse a la persona moral o jurídica ya que estos sujetos carecen de los atributos de sexo, religión, clase social, raza, nacimiento o ideas políticas, lo cual sólo puede afectar a la persona natural, al hombre como miembro del cuerpo social del Estado. El privilegio de orden procesal que el artículo 180 del Código Penal otorga a las corporaciones públicas se debe al interés público representado por ella, lo cual por ser distinto a las condiciones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas no infringe el artículo 19 de la Constitución Nacional.

Por las consideraciones expuestas, el PLENO de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la potestad constitucional DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 180 del Código Penal.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PÚBLIQUESE.

MANUEL JOSE CALVO