

8

**REPÚBLICA DE PANAMA**  
**CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA**

**P L E D O**

Panamá, siete (7) de junio de mil novecientos noventa y uno (1991).

**V I S T O S:**

El Ledo, Rogelio Cruz Ríos, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 203, numeral 1º, de la Constitución Nacional ha elevado ante el Pleno de la Corte Suprema Advertencia de Inconstitucionalidad de normas aplicables en el procedimiento administrativo seguido por el Ministro de Gobierno y Justicia (con base en la Ley 11 de 1978) a la periodista FLORE QUINTERO.

Agotados los trámites procesales propios de esta clase de negocios jurídicos, el Pleno pasa a la fase de decidir respecto al fondo de lo planteado y para ello adelanta las siguientes consideraciones:

La presente advertencia versa, en primer lugar, sobre la aducida aplicación del artículo 1721 del Código Administrativo, la falta de procedimiento expreso establecido en la Ley 11 de 1978. Sostiene el advirtiente que esta Corte, en fallo de 18 de diciembre de 1986, declaró que el procedimiento que ha de seguirse en los casos contemplados en la ley precitada es de tipo administrativo y que, como consecuencia de esa declaración, los artículos 1721 al 1729 del Código Administrativo son aplicables a los casos de controversias civiles de policía

entre particulares. Aduce que estas normas no permiten, tratándose de demanda o denuncia de una autoridad pública que a su vez tiene la facultad de juzgar el caso, el tiempo necesario a la parte demandada para preparar su defensa, violando el artículo 11, aparte 3<sup>o</sup> b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Panamá en virtud de la Ley 14 de 1976. Esta disposición es del tenor siguiente:

"Toda persona acusada de un delito tiene derecho a ciertas garantías mínimas", entre las cuales está la de disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa..."

Sostiene el recurrente que el artículo 89, aparte 2 c), de La Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por nuestro país mediante la Ley 15 de 1977, dispone que toda persona tiene derecho, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, a que se le concedan el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa. Al juicio, el artículo 4 de la Constitución Nacional resulta conculado por el artículo 1721 del Código Administrativo.

El Procurador de la Administración, al emitir concepto en el negocio sub júdice, se expresó en relación a este aducido vicio de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

"Conforme a los artículos 203, numeral 1, de la Carta Política, 2518 y 2549 del Código Judicial, este tipo de consulta sólo es procedente cuando se refiere a la "disposición legal o reglamentaria aplicable al caso". Sin embargo, este precepto no se ha cumplido en el presente caso, porque el artículo 1721 del Código Administrativo, como lo admite el propio

27

advirtiente en el escrito correspondiente, regula un aspecto de las "Controversias Civiles de Policía en General", por lo que no es aplicable para resolver el proceso que se surte ante el Ministerio de Gobierno y Justicia.

En efecto, de acuerdo a lo que consta en este expediente (fs.2), a la señorita Quintero se le ha instruido un proceso por haber publicado en el diario "La Prensa", edición correspondiente al 28 de enero del año que transcurre, bajo el título "LA ECONOMIA NACIONAL SE ENCUENTRA EN SU NIVEL MAS BAJO", noticia en la que aseveró que existía "un decreto ejecutivo firmado por el Presidente Eric Arturo Delvalle a finales de 1987, el cual especifica claramente que en los próximos meses deberán ser desvinculados más de 15,000 empleados públicos". Se trata, en consecuencia, de un proceso originado en una supuesta falta o contravención de carácter administrativo, por lo cual las normas aplicables en materia procedimental -en ausencia de normas especiales- son las correspondientes a los procedimientos de policía correctional contenidas en el Capítulo I del Título V, Libro Tercero, del Código Administrativo, que no incluye el artículo 1721 de dicho Código.

Por tanto, no siendo el artículo últimamente citado aplicable al caso controvertido, no es viable la consulta sobre su constitucionalidad.

El Pleno de este Ministro Tribunal de Justicia comparte el criterio expuesto por el Procurador en la Vista transcrita. Es oportuno resaltar el hecho de que lo que originó el proceso administrativo seguido por el Ministerio de Gobierno y Justicia a la periodista Flor Quintero fue la comisión por parte de ésta de una supuesta falta o contravención administrativa. Frente a ese supuesto se debe manifestar que si la Ley 11 de 1978 no contempla normas adjetivas o de procedimiento conducentes a resolver lo atinente a tales infracciones y que de verse abocado el funcionario administrativo competente a llenar el vacío con normas del Código Administrativo, tendría que recurrir, en

todo caso, al trámite contemplado en los artículos 1708 a 1720 de ese Código (Procedimiento de Policía Correccional) y no al de los artículos 1721 y subsiguientes del mismo texto legal, como sostiene el advirtiente.

El anterior razonamiento tiene sustento en el hecho de que, respecto a las faltas o contravenciones administrativas cometidas, el Código Administrativo regula en un Capítulo, denominado Procedimiento de Policía Correccional, lo atinente al trámite que debe observar el funcionario que ha de conocer y pronunciarse en torno a la comisión de esas infracciones, trámite que es diferente al consagrado para los casos de contravenciones civiles de Policía, que regulan los artículos 1721 y subsiguientes del referido Código. Por lo expuesto, esta Superioridad estima que el artículo 1721 acusado no es aplicable en el proceso administrativo que le inició el Ministerio de Gobierno y Justicia a la periodista Flor Quintero, por lo que no puede ser objeto de Advertencia de Inconstitucionalidad.

La otra norma jurídica a la que se le formulan vicios de inconstitucionalidad es al artículo 16 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978, norma que contempla las sanciones que caben a los infractores de la ley citada. El Procurador de la Administración, en relación a lo sostenido por el actor, expresó que el referido artículo no puede ser sometido a advertencia en materia constitucional porque en sentencia de 18 de diciembre de 1978 esta Corte ya se pronunció sobre ello. A juicio de este Tribunal le asiste razon al Representante del Ministerio Público, en virtud de que en sentencia de 18 de diciembre de 1986 esta Corporación de Justicia declaró que los artículos 15, 16 y 17 de la ley precitada no contrariarían la Constitución

**Política Nacional.**

Finalmente, el recurrente advierte sobre la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978. El texto de esta norma es el siguiente:

"Contra las resoluciones que dicte el Ministerio de Gobierno y Justicia, cabe el recurso de reconsideración y el de avocamiento".

Indica el advirtiente que, al ser derogado el recurso de avocamiento por la Ley 33 de 1984, cabe únicamente el recurso de reconsideración ante el mismo funcionario de primera instancia en el proceso administrativo que se le inició a la periodista Flor Quintero y que ha motivado la presente advertencia.

Añade que las leyes 14 de 1976 y 15 de 1977 establecen que el acusado, denunciado o demandado, tiene derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior, y que al no permitir eso la ley 11 de 1978, viola el artículo 4 de nuestra Constitución Política.]

Al juicio del Procurador la norma anterior no infringe el artículo 4 de la Carta Política. En parte de su exposición este Funcionario expresó:

"En primer lugar, el artículo 4 de la Constitución pareciera estar dirigido al Estado, como sujeto de Derecho Internacional en sus relaciones con otros sujetos similares y, por tanto, no regula las relaciones regidas por el Derecho interno. Ello parece descartar la violación que a dicha norma básica le atribuye el advirtiente."]

El Procurador de la Administración continúa su exposición, a fin de sostener que el citado artículo 18 de la Ley 11 de 1978 no infringe el artículo 4 de la Constitución por ausencia del recurso de apelación. Indica el representante del Ministerio Público que esta clase de

decisiones de un Ministro de Estado -en este caso el de Gobierno y Justicia- son inapelables porque no tiene, a este respecto, superior jerárquico. El Procurador cita, en apoyo de su tesis, los artículos 170, 178, 181 y 189 de la Constitución. La Corte comparte estos razonamientos del Procurador.]

Concluye el Procurador de la Administración diciendo que:

"En el evento de que los pactos internacionales que se han invocado contuviesen normas aplicables al supuesto examinado, en orden a lo establecido en el artículo 4 de la Carta Política, el artículo 18 no infringe esta norma constitucional, porque la decisión proviene de la autoridad superior en jerarquía en el ramo de Gobierno y Justicia. De allí que no se explique ni justifique el acceso a otra autoridad superior, que no existe a estos efectos".

La Corte, en cambio, estima que la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 11 de 1978 no gira en torno del artículo 4 de la Ley Fundamental, por la infracción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 14 de 1976) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 15 de 1977). Pues, estas convenciones, si bien son leyes de la República y deben ser acatadas no tienen jerarquía constitucional, sino sólo legal.

[Pero, por otra parte, la Corte conceptúa que el aludido artículo 18 de la Ley 11 de 1978 viola el artículo 32 de la Constitución, en cuanto consagra el debido proceso, al excluir del conocimiento del Órgano Judicial decisiones de un Ministro de Estado, en función de administrador de Justicia, sobre todo en materia que afecta vitalmente la libertad de expresión. Además, el Órgano

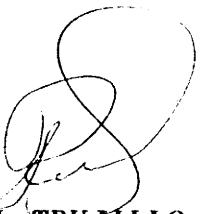
Ejecutivo no puede, en virtud del artículo 32 de la Constitución, administrar justicia en materia que afecte liberades públicas esenciales al Estado de Derecho, como la libertad de expresión.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que el artículo 18 de la Ley 11 de 1978 ES INCONSTITUCIONAL porque viola el artículo 32 de la Constitución en cuanto este precepto consagra el principio del debido proceso legal.

COPIESE Y NOTIFIQUESE



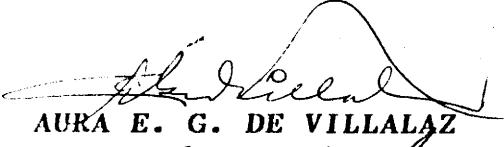
CESAR QUINTERO

  
RAUL TRUJILLO MIRANDA

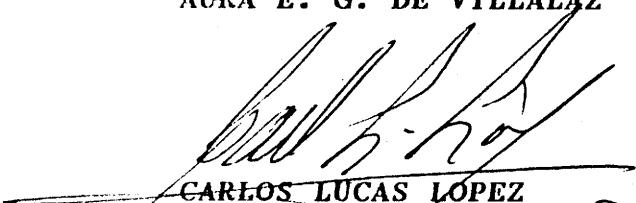


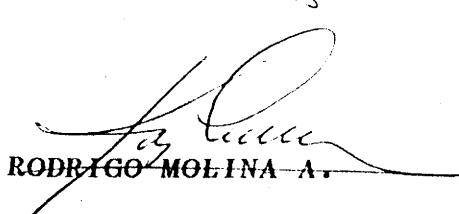
FABIAN A. ECHEVERRÍA

  
JOSE MANUEL FAUNDES

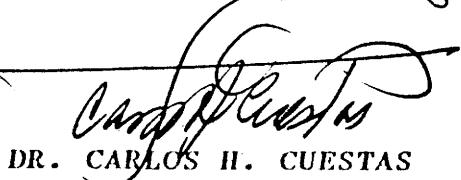
  
AURA E. G. DE VILLALAZ

  
ARTURO HOYOS

  
CARLOS LUCAS LOPEZ

  
RODRIGO MOLINA A.

  
EDGARDO MOLINO MOLA

  
DR. CARLOS H. CUESTAS

Secretario General