

persona jurídica DIVERSIONES Y ENTRETENIMIENTOS DE PANAMA, S. A. contra el Acuerdo Municipal 136 de 29 de agosto de 1996, por el cual se modifica el Acuerdo N° 124 de 9 de noviembre de 1993.

Cumplidas las reglas de reparto, el Pleno debe decidir si la demanda de inconstitucionalidad, en este caso, se ajusta o no a los requisitos legales para su admisibilidad.

El examen del escrito permite comprobar que el actor satisface la exigencia normativa común a todas las demandas, consistente en el deber de expresar los hechos que sirven de sustento a la acción (fs. 4-6). De igual modo se atiende el requisito que señala el numeral 1 del artículo 2551 del Código Judicial, relativo a la "transcripción literal de la disposición, norma o actos acusados de inconstitucionales". En el libelo también se indica y se transcribe la norma constitucional que se estima quebrantada (art. 292 de la Constitución Nacional).

No obstante, el examen realizado con el objeto de calificar la demanda en cuanto a su admisibilidad pone en evidencia el incumplimiento de una formalidad esencial exigida por ley, que es la correspondiente a la explicación del "concepto de la infracción" en que se estima vulnerada la norma superior cuya violación se alega.

A pesar de que en folio 6 del escrito se anuncia la disposición constitucional supuestamente violada, el accionante se limita a esbozar la norma, sin determinar claramente cómo se considera infringida la misma y, en su lugar, transcribe y explica un cúmulo de disposiciones del Código Fiscal y del Decreto Ejecutivo N° 162 de 8 de septiembre de 1993. (fs. 7 a 15)

Salta a la vista que el actor ha desnaturalizado el recurso constitucional presentado. A fojas 7, supuestamente, consta el "concepto de la infracción" del artículo 292 de la Constitución Nacional. Tal explicación textualmente expresa: "Es decir, corresponde solamente al Estado la explotación de lo concerniente a los juegos de azar y cualquier actividad que origina apuestas". Este breve análisis sobre el tema a tratar no satisface el requisito de presentar el concepto de la infracción que requiere el artículo 2551 numeral 2. Esta circunstancia trae como consecuencia que la acción deviene en inconducente, por cuanto impide llevar a cabo el examen pedido.

El Pleno advierte que la demanda de inconstitucionalidad no le permite al tribunal que dictamina sobre la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública, tomar conocimiento sobre las razones que tiene el demandante para considerar menoscabados meros principios de orden puramente legal. En tal caso y para esos propósitos el accionante debe utilizar el recurso contencioso administrativo de nulidad, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por lo expuesto, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley NO ADMITE la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado CARLOS DE BELLO, en representación de DIVERSIONES Y ENTRETENIMIENTOS S. A., contra el Acuerdo Municipal 136 de 29 de agosto de 1996, por el cual se modifica el Acuerdo No. 124 de 9 de noviembre de 1993.

Notifíquese y Archívese.

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DIAZ

Secretaria General Encargada

=====

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LCDO. ALEJANDRO WATSON, EN REPRESENTACION DE GUSTAVO GORRITI, CONTRA EL ARTICULO 65 DEL DECRETO LEY N° 16

DE 30 DE JUNIO DE 1960, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL N° 15468 DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1965, Y SUBROGADO POR EL ARTICULO 23 DEL DECRETO LEY 13 DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1965. MAGISTRADO PONENTE: JOSE A. TROYANO. PANAMA, TREINTA (30) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Dentro del proceso administrativo de deportación que le sigue la Dirección Nacional de Migración y Naturalización al señor GUSTAVO GORRITI, su apoderado legal, Licenciado Alejandro Watson, formuló advertencia de inconstitucionalidad contra el artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, subrogado por el artículo 23 del Decreto Ley N° 13 de 20 de septiembre de 1965.

En consecuencia, el Ministro de Gobierno y Justicia, quien conoce de dicho proceso administrativo en grado de apelación, remitió al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la presente advertencia, mediante Nota N° 3367 D. L. de 9 de octubre de 1997. (F. 10)

La consulta de inconstitucionalidad fue admitida y en vista de que se han cumplido todos los trámites procesales correspondientes, procede la Corte a decidir el fondo del negocio.

El Licenciado Watson fundamenta la presente advertencia en los siguientes hechos:

"PRIMERO: Mediante resolución DNMYN 6104 de 18 de septiembre de 1997, el Director del Departamento de Migración ordenó la deportación de nuestro representado, con lo cual se dio inicio al proceso administrativo mencionado a márgenes superiores.

SEGUNDO: Que dicha resolución fue impugnada a través del recurso de reconsideración con apelación en subsidio, siendo confirmada la resolución recurrida por el Director del Departamento de Migración y Naturalización, mediante resolución DNMYN 6232 de 25 de septiembre de 1997, quien luego de ello, remitió el expediente al Ministro de Gobierno y Justicia para que se surtiera la alzada correspondiente.

TERCERO: Que el artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, publicado en la Gaceta Oficial N° 15,468 de 30 de septiembre de 1965 y subrogado por el artículo 23 del Decreto Ley 13 de 20 de septiembre de 1965, Gaceta Oficial N° 15,468 de 30 de septiembre de 1965, que deberá ser aplicado al momento de resolverse la apelación interpuesta, a nuestro juicio infringe la Constitución Nacional en sus artículos 4, 21, 22 y 31.

CUARTO: El artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, subrogado por el artículo 23 del Decreto Ley 13 de 20 de septiembre de 1965, establece que el Ministerio de Gobierno y Justicia ordenará la deportación de cualquier extranjero que permanezca en la República de Panamá, luego de habersele vencido su visa de visitante temporal.

Esta disposición legal es inconstitucional toda vez que por el simple hecho de habersele vencido la visa temporal al extranjero, el Ministerio de Gobierno y Justicia, puede ordenar inmediatamente su deportación, sin haber escuchado las razones que obligan a dicho extranjero a permanecer en el país, conculcando con ello el debido proceso legal, pues se le coarta a éste la oportunidad de presentar pruebas que estime fundamentales para su defensa o alegar derechos que estime le son favorables, antes de dictársele la orden de deportación. Este debido procesal (sic) está consagrado no sólo en nuestra Constitución Nacional, sino en convenios internacionales que forman parte del bloque constitucional.

QUINTO: Que la disposición que tachamos de inconstitucional señala que el extranjero que permanezca en el país, deberá ser puesto a órdenes del Ministerio de Gobierno y Justicia, para ser deportado o para tomar respecto de ellos cualquiera otra medida que sea de lugar. Esta manifestación infringe el principio constitucional consagrado en los artículos 21 y 22, pues primero, dicha norma intrínsecamente establece una orden de detención, en consecuencia, una privación de libertad ambulatoria, cuando dice "deberá ser puesto a órdenes", mas sin embargo, dicha norma no señala que esa orden debe ser escrita, y haber sido adoptada mediante una resolución motivada; segundo, dicha norma no señala que al extranjero que se le detenga y por ende, privado de su libertad, para ser puesto a órdenes del Ministerio de Gobierno y Justicia quien ordenará su deportación o adoptará otra medida, deberá ser informado inmediatamente y en la forma que le sea comprensible, las razones de su detención y los derechos constitucionales y legales que le favorecen. Incluso, deberá dársele copia al extranjero de dicha orden de privación de la libertad si la pidiere.

SEXTO: Que el Ministro de Gobierno y Justicia, para resolver el recurso de apelación presentado contra la resolución dictada por el Director del Departamento de Migración tendrá necesariamente que aplicar el artículo que tachamos de inconstitucional para poder resolver dicha apelación incurso." (Fs. 2-3)

Por su parte, el Procurador General de la Nación, a quien se le corrió traslado del presente negocio constitucional, emitió concepto mediante la Vista N° 30 de 12 de diciembre de 1997 (fs. 14-24), en los siguientes términos:

1) La disposición legal acusada no conlleva presupuestos de detención preventiva sino "la puesta a órdenes de la autoridad respectiva".

2) En su segundo inciso advierte que para que proceda la deportación debe tratarse de uno de los supuestos contemplados en los artículos 36, 37 y 38 del Decreto Ley N° 16 de 1960, modificado por el Decreto Ley N° 13 de 1965. Es decir, que la deportación debe fundamentarse en razones de seguridad, salubridad o de orden público.

3) La disposición atacada está en consonancia con los intereses que tutela nuestra Constitución Nacional en sus artículos 14 y 20.

4) Luego de efectuar un análisis integral de la materia a la que se refiere la presente consulta, no se encuentra vicio o lesión a los derechos y garantías que salvaguarda nuestra Carta Fundamental, por lo que se concluye que el artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 1960, subrogado por el artículo 23 del Decreto Ley N° 13 de 1965, no infringe los artículos 4, 21, 22 y 32, ni ningún otro de la Constitución Política.

DECISION DE LA CORTE

La disposición legal que se acusa de inconstitucional es del tenor siguiente:

"ARTICULO 65. Los extranjeros que hubieren llegado al país sin haber llenado los requisitos legales de ingreso o que permanecieron en el mismo después de vencer sus visas de transeúntes, turismo, tránsito o visitante temporal, o sus tarjetas de turismo o de tránsito sin residencia autorizada, serán puestos a órdenes del Ministerio de Relaciones Exteriores para ser deportados o para tomar, respecto de ellos, cualquier otra medida que sea de lugar.

El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá cancelar los permisos definitivos, provisionales o de visitante temporal, así como los permisos o visas de transeúntes, turistas, visitantes temporales o de tránsito cuando sus tenedores se encuentren en cualquiera de los casos contemplados en los Artículos 36, 37 y 38 de este Decreto-Ley.

Estos extranjeros serán puestos a órdenes del Ministerio de Gobierno y Justicia para su deportación, salvo en los casos en que ésta sea decretada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el primer inciso de este Artículo."

El actor se refiere en primer lugar a la infracción de los artículos 21 y 22 de la Constitución Nacional, los cuales expresan lo siguiente:

"ARTICULO 21: Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él al interesado, si la pidiere.

El delincuente sorprendido in fraganti puede ser aprehendido por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a la autoridad.

Nadie puede ser detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de autoridad competente. Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la Ley.

No hay prisión, detención o arresto por deuda u obligaciones puramente civiles.

ARTICULO 22: Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.

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. Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales.

La Ley reglamentará esta materia".

En el concepto de la infracción del primer precepto constitucional transcrito, el actor plantea que la disposición acusada establece, sin lugar a dudas, una orden de detención y privación de libertad de un extranjero, pero sin señalar que la misma debe constar por escrito, que debe haber sido adoptada por una autoridad competente y dársele copia de ella al afectado, si así lo solicita. En otras palabras, alega que la resolución que ordena la deportación, "debe haber sido adoptada en un proceso administrativo, luego de haberse comprobado que el extranjero reside en nuestro país aún después de habersele vencido su visa de visitante temporal y obviamente, luego de haber escuchado al extranjero las razones de por qué continúa en el país sin haber legalizado sus (sic) status migratorio o que éste compruebe que de hecho y de derecho que (sic) goza de un migratorio vigente". (F. 5).

En cuanto a la segunda norma constitucional que estima infringida, el recurrente sostiene que la disposición legal que tacha de inconstitucional, a pesar de contener una orden de detención, no señala que el funcionario que la ejecuta debe informar al extranjero y en forma que le sea comprensible, las razones de su detención e, incluso, que debe indicarle cuáles son los derechos constitucionales y legales que le favorecen.

En primer lugar, es necesario aclarar que la frase "serán puestos a órdenes del Ministerio de Gobierno y Justicia", que se encuentra en el artículo 65 del Decreto N° 16 de 1960, no equivale a una orden de detención, como sostiene el actor. Si bien es cierto que para deportar a un extranjero de nuestro país, en la mayoría de los casos es necesaria la aprehensión física del individuo, ello no significa que dicha detención no tenga que cumplir con los requisitos que exige nuestro ordenamiento jurídico.

Así, el artículo 2566 del Código Judicial incluye la deportación entre los actos que cuando se dicte sin fundamento legal, tiene derecho a un mandamiento de habeas corpus. En otras palabras, en el supuesto de que se prive de su libertad a un extranjero en nuestro país, con el pretexto de que va a ser deportado, sin cumplir con las formalidades que prescriben la Constitución y la ley, será puesto en libertad a través de este recurso extraordinario.

En múltiples ocasiones esta corporación judicial se ha pronunciado en casos donde la persona a quien se intenta deportar, ha interpuesto acción de habeas corpus por considerar que su detención o deportación constituyen actos sin fundamento legal. Así, como ejemplo, podemos citar la sentencia del Pleno fechada 21 de agosto de 1998, en la cual se declaró ilegal la detención de la señora ALEJANDRINA DURAN SANTOS de nacionalidad dominicana, porque se consideró que no se habían probado las razones de salubridad y conducta inmoral en que se fundamentaba dicha orden de detención.

Concluye la Corte, luego de estas consideraciones, que la disposición legal advertida no contradice los artículos 21 y 22 de la Constitución Nacional.

El recurrente estima igualmente, que el artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 1960 viola el artículo 32 de la Constitución Nacional:

"ARTICULO 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria".

El actor estima que la orden de deportación que se dicta conforme a la excerta legal que acusa de inconstitucionalidad, viola flagrantemente el debido proceso legal consagrado en la norma constitucional transcrita, porque "no permite al extranjero ser oído antes de que se dicte la orden de deportación. Así mismo, esta norma no permite que extranjero (sic) pueda aportar pruebas que estime convenientes antes de que se dicte la orden de deportación, ni mucho menos practicar las mismas. El precepto que alegamos como inconstitucional, tampoco permite la oportunidad al extranjero de presentar alegatos que crea convenientes o favorables antes de que se dicte la orden de deportación". (Fs. 7-8).

Además, en relación con la garantía fundamental del debido proceso, el actor alega también la violación del artículo 4 de la Constitución Nacional, que es del tenor siguiente:

"ARTICULO 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".

En el concepto de la infracción de esta disposición, el recurrente sostiene que el artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 1960 viola el artículo 4 y, por consiguiente, el principio del debido proceso legal establecido en tratados internacionales, específicamente en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 8, que se refiere a la garantía fundamental de un proceso justo, de manera más amplia y contemplando aspectos no previstos por nuestra Constitución Nacional.

La Corte observa que si bien la norma advertida no establece expresamente el procedimiento que debe surtir para poder efectuar la deportación de un extranjero del territorio de nuestro país, existen otras disposiciones dentro del Decreto Ley N° 16 de 1960 que sí lo señalan, indicando igualmente las causas por las cuales puede ordenarse esta medida.

Así, el artículo 36 del mencionado Decreto Ley indica que el Ministerio de Gobierno y Justicia podrá regular la entrada al país o el tránsito por el mismo de los extranjeros, así como expulsar a cualquier extranjero del territorio nacional que se encuentre residiendo en él, cuando ello sea necesario o conveniente por razones de seguridad, de salubridad o de orden público.

A continuación en el artículo 37 se señala que se prohíbe la inmigración a nuestro país de extranjeros que se encuentren en cualquiera de una serie de condiciones que allí se enumeran. Igualmente, en el artículo 38 se indica que lo

señalado en el artículo 36 se hace extensivo a los extranjeros casados con nacional panameño.

Por último, en el propio artículo 65 que se ha impugnado, se señala que serán deportadas las personas extranjeras que no posean documentos válidos que acrediten su permanencia legal en nuestro país.

En otras palabras, la ley establece taxativamente los supuestos por los cuales puede ordenarse la deportación de un extranjero del territorio nacional. Fuera de esos casos, se trataría de una deportación sin fundamento legal que, como señaláramos anteriormente, además de los recursos ordinarios que contempla el Decreto Ley N° 16 de 1960, puede ser demandada mediante una acción de habeas corpus, de acuerdo con lo que prescriben los artículos 2566 y 2594 del Código Judicial.

En abono de los anterior, el artículo 66 indica que las deportaciones que decreta el Ministerio de Gobierno y Justicia se harán por conducto del Departamento de Migración. Igualmente, señala que en caso de inconformidad, el extranjero podrá interponer los recursos indicados en el artículo 86 de este Decreto Ley, dentro de los tres días hábiles siguientes al día de la notificación.

En relación con este punto, son pertinentes los artículos 85, 86 y 87 del Decreto Ley N° 16 de 1960 que prescriben lo siguiente:

"Artículo 85. El Director del Departamento de Migración despachará y decidirá en primera instancia los asuntos relacionados con la Migración en general.

Las resoluciones dictadas por este funcionario de conformidad con este Decreto-Ley, serán notificadas personalmente al interesado o a su representante o apoderado. Si no pudieren ser notificadas personalmente, se fijará un edicto en papel común en lugar público del respectivo Despacho por el término de tres (3) días hábiles, con inserción de la parte dispositiva de la resolución.

Artículo 86. Las resoluciones del Departamento de Migración del Ministerio de Gobierno y Justicia en los negocios de que trata el Artículo anterior, quedarán sujetas a los siguientes recursos administrativos:

1° El de reconsideración ante el Director del Departamento de Migración.

2° El de apelación que se surtirá ante el Ministro de Gobierno y Justicia.

Estos recursos podrán interponerse dentro de los tres (3) días hábiles, siguientes a la notificación personal o de la desfijación del edicto cuando hubiere lugar a ello.

Artículo 87. Los recursos de que habla el anterior Artículo serán de carácter suspensivo mientras se surte y se notifica la resolución definitiva". (Enfásis del Pleno).

De las disposiciones transcritas se colige que una vez se haya dictado una orden de deportación, la cual debe estar debidamente fundamentada en alguno de los supuestos que contempla la ley para ello, la misma será notificada al afectado o a su representante, pudiendo éste recurrir contra la misma mediante los recursos de reconsideración y apelación, éste último ante el Ministro de Gobierno y Justicia.

De lo anteriormente señalado debe concluirse que, contrario a lo que sostiene el actor en el presente negocio constitucional, la deportación es un acto que se origina dentro de un proceso administrativo en el cual la persona afectada cuenta con oportunidades suficientes de ventilar su causa, hacer valer

sus objeciones a los cargos que se le imputan e incluso, interponer los recursos de reconsideración y apelación que se surten en efecto suspensivo; es decir, que la deportación no tiene lugar hasta tanto se resuelvan debidamente los mismos y quede en firme la decisión.

Por otra parte, es importante destacar que como acertadamente señala el Procurador General de la Nación, que tanto el artículo 65, como el resto de las disposiciones que conforman el Decreto Ley N° 16 de 1960, están en consonancia con los intereses que tutela la Constitución Nacional en sus artículos 14 y 20 que prescriben lo siguiente:

"ARTICULO 14: La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país.

ARTICULO 20: Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales".

Consecuentemente, no existe contradicción entre el artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 1960 y los artículos 4 y 32 de la Constitución Nacional.

Por último, y en atención a lo que dispone el artículo 2557 del Código Judicial, es preciso señalar que esta corporación judicial tampoco encuentra ninguna otra disposición constitucional, distinta a las mencionadas por el actor, con la cual esté en contradicción el artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 1960, cuya constitucionalidad se advierte.

Por las razones expuestas, el PLENO de la CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 65 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, subrogado por el artículo 23 del Decreto Ley N° 13 de 20 de septiembre de 1965.

Cópiese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DIAZ

Secretaria General Encargada

=====

TRIBUNAL DE INSTANCIA

QUEJA FORMULADA POR EL LCDO. JORGE VELEZ VALDES CONTRA LOS MAGISTRADOS DEL SEGUNDO TRIBUNAL SUPERIOR DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL. MAGISTRADO PONENTE: HUMBERTO A. COLLADO T. PANAMÁ, SEIS (6) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Ingresó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el expediente que contiene la queja promovida en su propio nombre por el licenciado JORGE VÉLEZ VALDÉS, contra los Magistrados del Segundo Tribunal Superior de Justicia, del Primer Distrito Judicial, "porque han incumplido el deber que les compete como Funcionarios al no Resolver petición que hicimos el 3 de mayo de 1995, en