

actor que ha vulnerado el acto impugnado, sino ha de contener además, una explicación de la forma, manera o especie de cometerse la violación constitucional denunciada, es decir, en enjuiciamiento lógico jurídico que pueda llevar a conocimiento del Pleno, el alcance y la extensión de la violación constitucional denunciada. No se cumple, naturalmente, mediante alegaciones retóricas o haciendo referencia a aspectos fácticos, sino, como se dijo, en una argumentación lógico-jurídica de la norma impugnada a la luz de los principios que se encuentran en la base de los enunciados jurídicos contenidos en las disposiciones constitucionales.

Con base a lo anterior, el Pleno concluye que el escrito inconstitucional resulta carente de los requisitos que establece el artículo 2551 de la citada exhorta legal, sobre todo en lo referente a el concepto de la infracción, lo que genera la aplicación del último párrafo del artículo 2552 del Código Judicial que establece. "La inobservancia de los requisitos a los que se refieren los artículos anteriores producirá la inadmisibilidad de la demanda."

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la Advertencia de Inconstitucionalidad formulada por la firma forense ARROCHA, BLANDÓN, CASTRO & YOUNG.

Notifiez.

(fdo.) EMETERIO MILLER

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSE A. TROYANO

A

.) CARLOS H. CUESTA

CONSULTA SOBRE LA ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICDO. ALCIBIADES CAJAR M. DENTRO DE LA QUEJA PRESENTADA POR (MAUD & MAUD CONTRA EL LCDO. PEDRO MORENO) Y CONTRA LOS ARTICULOS 296, 297 Y 298 DEL CODIGO JUDICIAL. MAGISTRADO PONENTE: JOSE A. TROYANO. PANAMA, TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Dentro del proceso disciplinario por queja promovido por la firma forense Mauad & Mauad contra el Licenciado PEDRO IVÁN MORENO GONZÁLEZ, Secretario del Tribunal Superior Segundo Distrito Judicial, el representante legal de éste, Licdo. ALCIBIADES CAJAR, advirtió la inconstitucionalidad de los artículos 296, 297 y 298 del Código Judicial, por ser violatorios de los artículos 17 y 32 de la Constitución Nacional, advertencia que se encuentra en etapa de resolver en el fondo, luego de cumplidos todos los trámites establecidos por el Código Judicial, para ello.

Además de los hechos ya expuestos, el actor fundamentó su libelo, en que el artículo 297 del Código Judicial infringe el artículo 17 de la Constitución Nacional -impone el deber de los servidores públicos de proteger a los nacionales y extranjeros que estén bajo su jurisdicción, y asegurar la efectividad de los derechos establecidos en la Constitución y la ley- de forma directa por omisión, ya que al establecer las sanciones aplicables a los funcionarios subalternos y secretarios, no fijó los parámetros que señalen en qué casos se debe imponer cada tipo de sanción; no define lo que es falta grave, falta leve y levisima, para sancionar.

Sostuvo que un jefe puede tener algún tipo de antipatía hacia algún subalterno, pudiéndole aplicar una sanción grave por una falta que no la merezca.

Por su parte, el artículo 298 ibidem -señala que el procedimiento disciplinario aplicable es el del artículo 289 y los Secretarios y subalternos pueden utilizar el recurso de reconsideración-, es acusado de infringir el artículo 32 de la Carta Magna -que establece el principio del debido proceso legal- de manera directa por omisión, porque no permite a los subalternos recurrir ante el superior jerárquico en apelación, cuando el jefe directo impone una sanción al subalterno; es decir, que no existe la doble instancia, lo que puede dar lugar a fallos arbitrarios de los juzgadores.

Finalmente, el actor consideró que el artículo 32 constitucional fue infringido por el artículo 296 ibid, de manera directa por omisión; esta violación se relaciona con la del artículo 297, ya que "existiendo pluralidad de procesos disciplinarios contra un subalterno y arbitrariamente sancionarlo tres veces privándolo de su sueldo y suspendiéndolo de su cargo para luego despedirlo, mediante la disposición bajo estudio, se viola el debido proceso porque entre una sanción y otra debe establecerse un lapso de tiempo para determinar si el funcionario ha corregido sus faltas y para ello se crea el proceso disciplinario."

También señala el Licdo. Cajar que la norma en comento desvirtúa el carácter correccional de las sanciones disciplinarias, aunado a la falta de doble instancia, quedando el acusado en manos de su superior jerárquico, y sin asidero legal para acumular tres -3- sanciones para proceder a su destitución.

Se corrió traslado al Procurador General de la Nación para que emitiera su opinión, haciéndolo a través de la Vista N° 30 de 25 de julio de 1994.

Refiriéndose al artículo 17 Constitucional, afirmó el Jefe del Ministerio Público que la jurisprudencia dice que dicha norma es de naturaleza programática, por lo que no puede ser objeto de violación directa, sino solo en relación con otra norma creadora de algún derecho.

Como norma perteneciente al Título constitucional que establece los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, es de carácter "declarativo-universal", señala los objetivos generales de las autoridades de la República, y los fines y principios que se transforman en garantías y derechos específicos.

El aspecto medular de la opinión del Procurador en cuanto a la presunta inconstitucionalidad del artículo 298 del Código Judicial, estriba en que todos los procesos permiten dos instancia o grados, salvo que la ley los sujetre a una sola instancia, como en el caso que nos ocupa, que sólo admiten recurso de reconsideración.

Trajo a colación el artículo 458 ibidem, que señala que todos los procesos permiten dos instancias, excepto los que la ley expresamente los sujetre a una sola instancia.

Considera el señor Procurador que en este caso es evidente que el artículo 298 no infringe el principio del debido proceso, del artículo 32 Constitucional, sino que, por el contrario, establece el procedimiento a seguir en los casos disciplinarios.

Finalmente, en cuanto a la presunta infracción constitucional del artículo 296 del Código Procedimental perderá su cargo un servidor del Escalafón Judicial o del Ministerio Público de igual categoría cuando se le haya impuesto más de 2 veces la sanción de suspensión con privación de sueldo en el lapso de 2 años, y se le sancione nuevamente- dijo el Opinador que "No logra esta Procuraduría comprender cuál es el concepto de la infracción señalado por el recurrente, ya que el mismo no ha expresado de manera clara y explícita el vicio de inconstitucionalidad que endilga a la norma atacada; enfatizó que la

jurisprudencia nacional dice que es necesario explicar suficientemente por qué se da la infracción".

Por ello, consideró que no era posible establecer el vicio constitucional denunciado.

Pues bien, se dispone la Corte a emitir su decisión, previas las siguientes consideraciones.

El actor señala -en primer lugar- que el artículo 297 del Código Judicial -facultad de la autoridad nominadora para sancionar disciplinariamente a los Secretarios y personal subalterno cuando cometan algún supuesto del artículo 285 ibid, y cuando reincidan en llegar tarde, estableciendo las sanciones para ello-infringió el artículo 17 de la Constitución Nacional, que es del siguiente tenor:

"ARTICULO 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley."

Tal como lo señaló el señor Procurador, esta norma es de naturaleza programática; es decir, no contiene derechos subjetivos susceptibles de ser violados, sino que establece los deberes generales que tienen todos los servidores públicos en este país, los cuales se regulan con la tutela de los diversos derechos subjetivos amparados de manera concreta por la Carta.

Por ello -como lo señala el Procurador-, no es posible la infracción de esta norma sino cuando su violación está vinculada con la de otra norma contentiva de un derecho subjetivo específico; como éste no es el caso, no prospera la pretensión del advirtente.

En cuanto a la presunta contravención del artículo 32 Constitucional por parte del artículo 298 del Código Adjetivo, debemos hacer los siguientes señalamientos.

El artículo 32 de la Constitución Nacional, a la letra dice:

"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, policial o disciplinaria.

Según el denunciante, esta exhorta es vulnerada por el artículo 298 porque omite la vía por la que el funcionario encausado disciplinariamente pueda recurrir ante el superior jerárquico cuando la decisión de su jefe directo le perjudique; en otras palabras, no dispone la doble instancia.

El artículo 298 dice así:

"ARTICULO 298. El procedimiento será el señalado en el artículo 289. Los Secretarios y demás subalternos pueden usar el recurso de reconsideración." (Negrilla y Subraya de la Corte).

Considera esta Corporación de Justicia que, tal como afirmó el Representante del Ministerio Público, los procesos admiten dos instancias o grados, excepto cuando la ley estipula que un procedimiento específico se sujeté a una sola instancia, como en el caso que nos ocupa, máxime cuando existe una norma que lo permite.

En efecto, el artículo 458 del Código Judicial dice:

"ARTICULO 458. Todos los procesos admiten dos instancias o grados, salvo que la ley los sujeté expresamente a una sola instancia."

Las excepciones al sistema de doble instancia no contrariarían el principio del debido proceso, ya que, en primer lugar, ni la norma que lo consagra - artículo 32- ni ninguna otra de la Constitución Nacional establece específicamente el sistema de doble instancia.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema ya ha apuntado que los procesos que constan de una sola instancia no violentan el principio señalado.

El fallo del Pleno, de 4 de julio de 1980, bajo la Ponencia del Magistrado Américo Rivera, que resolvió la advertencia de inconstitucionalidad propuesta por PACLANTIC INVESTMENT CORPORATION INC., dentro del proceso especial de quiebra que le propuso la Firma MORENO Y FÁBREGA, señaló lo siguiente:

"La tendencia procesalista moderna es la de reducir la vía impugnativa, estableciendo límites expresos tanto en lo objetivo como en lo subjetivo.

...
La Corte concluye, entonces, que el establecimiento de la única o doble instancia es tema de política procesal. Es la Ley y no la Constitución la que, en todo caso, establece la competencia funcional del Tribunal ad-quem para atender, como Tribunal de segunda instancia, mediante la interposición oportuna de los recursos legalmente establecidos."

Por consiguiente, es en el ámbito legal y no en el constitucional, en el que se establece excepcionalmente la pertinencia del sistema de un solo grado, por motivo de política procesal, sin que con ello se infrinja el principio del debido proceso, consagrado en el artículo 32 Constitucional.

Por su parte, en otro fallo de 19 de noviembre de 1993, bajo la Ponencia de la Magistrada Aura Emérita Guerra de Villalaz, al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 202 del Código Judicial por parte del Licdo. Marco Antonio Herrera Mow, el Pleno consideró que

"... es decir, es este un proceso especial, independiente y de distinta naturaleza de los procesos civiles o penales que consagra el Código Judicial. En este aspecto hay que resaltar que es precisamente la naturaleza o razón de ser de la contienda la que va a establecer la clase de procedimiento con que se surtirá la misma.

...
Admitir que por esa razón viola el principio de la doble instancia equivale a considerar violatorias todas las normas del Código Judicial que resuelven situaciones en las que por su naturaleza sólo pueden impugnarse a través del recurso de reconsideración; y peor aún, esto conduciría a dejar sin efecto más de diez normas de dicho Código que establecen la irrecorribilidad de algunas decisiones, es decir, ni siquiera es admisible el recurso de reconsideración."

En efecto, conforme lo expuesto en la porción transcrita, el proceso disciplinario es de naturaleza distinta al penal o civil, por lo que su naturaleza es la que determina el tipo de procedimiento a utilizar, para dirimir el litigio.

Por silogismo simple, al considerar esta norma como violatoria del debido proceso, habría que considerar de igual manera todos los procesos especiales que establecen la única instancia y los que no admiten el recurso de reconsideración, como inconstitucionales, atentando probablemente contra la naturaleza de esos procesos especiales.

Por lo tanto, concluye el Pleno que no es inconstitucional el artículo 298 del Código Judicial.

Finalmente, el actor advirtió que el principio del debido proceso del artículo 32 Constitucional, también fue violado por el artículo 296 de la excerta en estudio, que a la letra dice:

"ARTICULO 296. Cuando a un servidor público del Escalafón Judicial o del Ministerio Público de igual categoría, se le haya impuesto más de dos veces la pena de suspensión con privación de sueldo en el lapso de dos años y se haga acreedor a nueva sanción de la misma índole, perderá su cargo."

Del contenido de la norma emerge, a criterio de la Corte, que si dentro del término de dos -2- años el Funcionario Judicial o del Ministerio Público ha sido suspendido y privado de su sueldo más de dos veces, de ser sancionado nuevamente luego de ese período, se hará acreedor a la pérdida del puesto.

Ahora bien, el cargo de inconstitucionalidad que el Licdo. Cajar le endilga a la norma en estudio, lo enmarca en tres aspectos, a saber:

Que el artículo 296 está relacionado con el 297, al sancionar "arbitrariamente" tres -3- veces por procesos disciplinarios a un subalterno, suspendiéndolo del cargo y del sueldo, para luego despedirlo, se infringe el debido proceso porque debe haber un lapso entre una sanción y la otra para determinar si ha corregido sus faltas.

Considera esta Corporación de Justicia que, en primer lugar, no puede calificarse a priori de "arbitrarias" las sanciones que se le apliquen a algún subalterno por motivo de proceso disciplinario, como lo hace el actor, ya que está aduciendo de antemano que toda sanción contra un subalterno del Órgano Judicial o el Ministerio Público, es injusta, y ello no puede ser aceptado por esta Colegiatura.

No encuentra el Pleno ninguna violación al principio del debido proceso inmersa en la norma en estudio, cuando indica que debe establecerse un lapso para determinar si el funcionario ha corregido sus faltas; y ello es así, por cuanto la sanción disciplinaria tiene como fin la corrección del funcionario para que no reincida en la falta de que se trate; ello significa que, según se desprende de la letra y del espíritu de la norma, el cumplimiento de la sanción trae como consecuencia directa la rectificación del subalterno en su error, y no hay que esperar para determinar si se ha corregido.

No prospera el segundo argumento, atinente a que lo recién expuesto desvirtúa el carácter correccional de las medidas disciplinarias; la inexistencia de la doble instancia en el proceso disciplinario, ya fue objeto de análisis, por lo que no será observado nuevamente, como tampoco lo será el tercer argumento, que el mismo insiste en la necesidad de la doble instancia, para aminorar los errores en la decisión.

En consecuencia, esta Corporación de Justicia debe coincidir con el criterio de la Vista Fiscal, por lo que no prospera la pretensión del actor.

En virtud de lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 297, 298 y 296 del Código Judicial, advertidos por el Licdo. Alcibiades Cajar en representación del Licdo. PEDRO IVÁN MORENO GONZÁLEZ, Secretario del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, dentro del proceso disciplinario que por queja le sigue la firma forense MAUAD & MAUAD.

Cópiese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) EMETERIO MILLER R.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL POR EL LCDO. EMILIO EDUARDO BATISTA MIRANDA, EN REPRESENTACION DE HIRISNEL SUCRE SERRANO, PIDE SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES N° 2053 DE 2 DE AGOSTO DE 1996 Y N° 2036 DEL 18 DE OCTUBRE DE 1999, EMITIDA POR EL JUEZ SEPTIMO DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA, RAMO CIVIL. MAGISTRADO PONENTE: JOSE A. TROYANO. PANAMA, TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Licenciado Emilio Eduardo Batista Miranda, en representación del Sr. HIRISNEL SUCRE, Legislador de la República, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema, demanda de inconstitucionalidad contra los autos N° 2053 de 2 de agosto de 1996, y N° 2036 de 18 de octubre de 1999, dictados por el Juez Séptimo de Circuito del Primer Circuito Civil de Panamá.

Dichas resoluciones contienen orden de embargo y de remate, respectivamente, sobre bienes pertenecientes a los demandados, AGROGARICÍN, S. A., DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ISTMO, S. A., HIRISNEL SUCRE SERRANO Y OTROS, siendo que -según el actor- el legislador SUCRE SERRANO es titular del 98% del total de las acciones de DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ISTMO, S. A., propietaria a su vez de una serie de fincas, que forman parte del patrimonio de SUCRE SERRANO, cuyo embargo y remate fueron ordenados por las resoluciones consideradas inconstitucionales.

Consideró el demandante, que los autos N° 2053 de 2 de agosto de 1996 y N° 2036 de 18 de octubre de 1999 infringen la parte final del artículo 149 de la Constitución Nacional, que determina que los legisladores pueden ser demandados civilmente, pero no puede decretarse contra ellos secuestros u otras medidas cautelares contra su patrimonio, desde el día de la elección hasta el vencimiento de su período.

También señala que si la norma es aplicable a medidas precautorias, también lo es para el embargo.

Por encontrarse el negocio en etapa de admisión, el Pleno procederá, a renglón seguido, a determinar si el libelo cumple los requisitos procesales para admitirlo.

La lectura del libelo revela que éste cumple con los requisitos normales de las demandas, contenidos en el artículo 654 del Código Judicial; transcribe literalmente las resoluciones consideradas inconstitucionales; indica la norma constitucional violada, y el concepto de su violación, y aporta copia autenticada de ambas resoluciones, objeto de la demanda.

Empero, los antecedentes del caso revelan que existe un defecto crítico que impide su admisibilidad, y que estriba en la falta de agotamiento de los recursos disponibles para interponer esta iniciativa constitucional.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha establecido éste, como requisito sine qua non, toda vez que en este tipo de casos la Corte Suprema no se constituye en un Tribunal de tercera instancia, sino como un Órgano de derecho público cuya finalidad es la defensa de la integridad de la Constitución.

En este sentido, citamos un extracto de los fallos de 12 de mayo y 10 de diciembre de 1993: