

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, trece (13)
de septiembre de mil novecientos noventa (1990).

V I S T O S:

El licenciado JOSE DE JESUS GONDOLA interpuso recurso de inconstitucionalidad contra las resoluciones de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa No.1-D, de 25 de febrero de 1988, mediante la cual se convocó al Pleno de dicho Organo del Estado para sesiones judiciales; la Resolución No.1, de 26 de febrero de 1988, mediante la cual se destituyó de sus cargos al Presidente y Vicepresidente de la República, a los señores ERIC ARTURO DELVALLE y RODERICK ESQUIVEL, y contra la Resolución No.14, de 26 de febrero de 1988, mediante el cual el Consejo de Gabinete eligió al señor MANUEL SOLIS PALMA encargado de la Presidencia y la subsecuente juramentación del cargo de Jefe del Organo Ejecutivo.

Surtidos los trámites procesales correspondientes, pasa la Corte a examinar el problema constitucional planteado.

Alega el recurrente que la Asamblea Legislativa debió celebrar un juicio para poder destituir al Presidente y Vice-presidente de la República, que dicha Asamblea no podía enjuiciar al Presidente y Vicepresidente fuera de sus sesiones ordinarias y, por tanto, no podía aplicar los artículos 154 y 184 del texto constitucional. Considera el recurrente que los actos atacados violan los artículos 32, 143, 154 y 184 de la Constitución Nacional. Así, de esta manera escueta, explicó el demandante, el concepto de la

infracción de los artículos constitucionales que estima violados por las resoluciones de la Asamblea Legislativa y por el Consejo de Gabinete.

El señor Procurador General de la Nación de esa época, Lcdo. CARLOS AUGUSTO VILLALAZ B., sostuvo, "acerca de la supuesta infracción del artículo 32 de la Constitución Nacional, lo siguiente:

"El Artículo 32 de la Carta Fundamental del estado panameño constituye, sin temor a equivocarnos, lo que se ha querido denominar la garantía constitucional del debido proceso legal, que puede ser definida como "...una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso-legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas - oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra las resoluciones motivadas y conformes a Derecho de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos". (HOYOS, Arturo; La Garantía Constitucional del Debido Proceso Legal, en Revista "Lex, Revista del Colegio Nacional De Abogados de Panamá, Editorial Texto, Ltda., San José, Costa Rica, enero-junio 1986, Tercera Epoca, No.2. págs. 85-86).

De esta guisa, el Artículo 32 de la Constitución Nacional consagra tres axiomas fundamentales, venidos de la Escuela Clásica, principios que pueden ser expuestos, así:

a) Nadie puede ser juzgado sino por tribunal competente. Esto es: sólo los tribunales creados por la Ley pueden juzgar y aplicar la Ley penal dentro del ámbito de sus atribu-

ciones ("Nemo judex sine lege").

b) Nadie puede ser juzgado sino mediante los trámites legales previamente establecidos, que se concreta en el aforismo latino "Nulla poena sine iudice legali". O sea, que no se puede penar sino por medio de los procedimientos legales establecidos para el juicio penal.

c) Nadie puede ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policia o disciplinaria, sintetizado en la máxima "Non bis in idem" (BENAVIDES P., Víctor L.; El Principio del Debido Proceso en el Sistema Constitucional Panameño, en Estudios de Derecho Constitucional Panameño, de Jorge Fábrega P., Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, pág. 421).

Empero, aun cuando la aludida norma constitucional consagra garantías fundamentales que guardan relación con el Derecho Procesal Penal, debemos puntualizar que esa tesis de carácter, diríamos restrictiva, sostenida por la Corte Suprema de Justicia, fue abandonada para darle cabida a una concepción mucho más amplia, en el sentido de que las garantías contenidas en la referida disposición son extensivas a todos los juicios, cualquiera que fuere su naturaleza (penal, civil, laboral, contencioso-administrativo, etc.).

Ahora bien, y en lo que se refiere a la controversia jurídico-constitucional que es objeto de análisis en estos instantes, esta Procuraduría lamenta no compartir la tesis que pretende esgrimir la parte recurrente, toda vez que los actos tachados de inconstitucionales no lo son. Veamos el por qué de este asunto".

Y sigue explicando el señor Procurador General de la Nación, en una extensa vista, por qué las resoluciones recurridas no son, a su juicio, inconstitucionales, refiriéndose a que no se violan los artículos 146, 154 y 164

de la Constitución, pero sin añadir ninguna explicación sobre la ya expresada violación del artículo 32 de la Constitución Nacional.

Expuesto los argumentos que anteceden, entra la Corte a pronunciarse sobre el fondo de la demanda instaurada.

El artículo 32 de la Constitución Nacional, que se invoca como violado, establece que "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 artículo 154 de la Constitución Nacional le atribuye a la Asamblea Legislativa la competencia para conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y juzgarlo, si a ello hubiese lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorio de la constitución o las Leyes. El artículo 186 de la Constitución establece en qué casos sólo son responsables el Presidente y los Vicepresidente de la República, y establece que lo son por:

"1. Por extralimitación de sus funciones constitucionales.

2. Por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral; por impedir la reunión de la Asamblea Legislativa; por obstaculizar el ejercicio de las funciones de ésta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución.

3. Por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la administración pública. En los dos primeros casos, la pena será de destitución y de inhabilitación para ejercer cargo público por el término que fije la Ley. En el tercer caso, se aplicará el derecho común" (el subrayado es nuestro).

Y, por último, el artículo 146 de la Constitución establece que las sesiones judiciales de la Asamblea sólo terminarán cuando la Asamblea hubiese fallado la causa pendiente y que, para ejercer funciones jurisdiccionales, la Asamblea Legislativa podrá reunirse por derecho propio, sin previa convocatoria.

Los artículos constitucionales citados expresan el marco en que deben desenvolverse las acusaciones y denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y su juzgamiento, si a ello hubiere lugar.

Examinemos ahora el marco legal, que se establece para las acusaciones o denuncias ante la Asamblea Legislativa, y la instrucción y sustanciación correspondientes.

Los artículos 191 a 193 de la Ley 49, de 4 de diciembre de 1984, que constituye el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, expresan que la Cámara podrá reunirse, por derecho propio sin previa convocatoria, para conocer las acusaciones o denuncias a los funcionarios que ordena el artículo 154 de la Carta Magna, en la forma que lo establece el artículo 146 de la Constitución. Que las sesiones se podrán celebrar en cualquier tiempo, que dichas acusaciones o denuncias se regirán por lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución y por las disposiciones legales vigentes. Como se aprecia, los artículos 191 a 193, de la Ley 49 de 1984 se limitan a repetir lo establecido en los artículos constitucionales sobre la materia, remitiendo el artículo 193 de la Ley 49 de 1984 a las demás disposiciones legales vigentes. La regulación vigente sobre este tema está señalada en los artículos 2482 al 2495 del Código Judicial.

El artículo 2482 dispone que todo ciudadano puede acusar o denunciar ante la Asamblea Legislativa, al Presidente de la República, para que lo juzgue, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violación de la Constitución o las leyes.

El acusador o el denunciante debe presentar la prueba del hecho, sin lo cual no será admitida la denuncia.

De acuerdo con el artículo 2483, la Asamblea Legislativa determinará si procede o no el juzgamiento del Presidente de la República, con vista a lo actuado por la Comisión Judicial de la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con el artículo 2486 del mismo Código Judicial, una vez admitida la denuncia o acusación, la Comisión Judicial la pasará con sus documentos al Procurador General de la Nación para que informe sobre el mérito de ello en un término no menor de diez (10) días, con las recomendaciones legales procedentes. Recibida la opinión del Procurador General de la Nación, la Comisión llevará el asunto al Pleno para la correspondiente calificación. Si el Pleno decide que debe proseguirse la causa, dictará auto de enjuiciamiento, en caso contrario, dictará sobreseimiento y ordenará el archivo del expediente. Antes de la calificación se designará del seno de la Asamblea un legislador, quien actuará como fiscal en el juicio cuando exista enjuiciamiento.

Si se dicta auto de enjuiciamiento, después de notificado dicho auto, se señalará fecha para la audiencia oral, que no podrá ser antes de cinco (5) días ni después de diez (10) días; así lo dispone el artículo 2487 del Código

Judicial. De acuerdo con el artículo 2488 del mismo Código, se seguirá todo el procedimiento del Plenario, establecido en el Libro III.

El procedimiento para la vista y decisión de la causa están establecidos en los artículos 2490 a 2496 del citado Código, que establecen que el día señalado para la celebración de la audiencia deberán comparecer al Pleno de la Asamblea Legislativa el imputado, su defensor, el Legislador Fiscal y el acusador particular. La incomparecencia del acusador particular no impide la continuación del acto. Abierta la sesión, el Secretario hará la relación del proceso, leerá los documentos que quieran oír los legisladores o que pidan las partes. Terminada esta etapa, tanto el acusador como el defensor presentarán sus alegatos, pudiendo hablar dos veces cada uno. Concluidos los alegatos, la Asamblea procederá a discutir y votar la decisión, la cual no podrá ser otra que la absolución o condena, con la imposición, en este último caso, de la sanción correspondiente. La decisión se notificará a las partes y contra ésta no procede recurso alguno. Para declarar culpable al imputado será necesario las dos terceras partes de los votos de la Asamblea Legislativa.

Establecido el marco constitucional y legal en que debe darse el debido proceso contra un Presidente de la República, cabe entonces, confrontar estas disposiciones constitucionales y legales con la actuación de la Asamblea Legislativa, mediante la cual se "convoca al Pleno de la Asamblea Legislativa para que sesione con carácter de urgencia y considere esta delicada situación", según la

resolución No.1-D, de 25 de febrero de 1988.

Hemos visto que, para que el Pleno de la Asamblea se reúna para conocer una acusación contra el Presidente de la República, es necesario, que previamente se haya presentado una acusación o denuncia ante su Comisión Judicial, con pruebas del hecho, sin lo cual no será admitida la acusación. Que en caso de que la Comisión Judicial admita la denuncia, deberá dársele traslado al Procurador General de la Nación por un término no menor de diez (10) días, y que, luego de expedida la vista del Procurador, la Comisión llevará el asunto al Pleno para determinar si se abre causa criminal o se dicta un auto de enjuiciamiento. Como se aprecia, el Pleno se reúne primero, después de todo este proceso previo, para calificar el sumario y, sólo si abre causa criminal, se reunirá por segunda vez, el día fijado para la audiencia oral, que no podrá ser antes de cinco días ni diez días después de notificado el auto de enjuiciamiento, para juzgar al Presidente de la República.

La resolución No.1-D, de 25 de febrero de 1988, violó todo este procedimiento, ya que, sin acusación o denuncia ante la Comisión Judicial, sin prueba del hecho, sin traslado al Procurador, sin reunirse para la calificación del sumario, sin que existiera apertura de causa criminal y sin reunirse por segunda vez en la fecha de la audiencia que debían señalar, convocó a unas sesiones que ni siquiera en la parte resolutive denominó sesiones judiciales.

Todo lo expuesto amerita considerar que efectivamente la mencionada resolución No.1-D, de 25 de febrero de 1988, violó el artículo 32 de la Constitución Nacional y, a su vez, el artículo 146 de la misma, ya que no se reunían los

requisitos para las sesiones judiciales.

A pesar de que lo expuesto es suficiente para comprobar la inconstitucionalidad de la destitución de quien ejercía en ese momento la Presidencia de la República, es conveniente seguir examinando las otras resoluciones de la Asamblea Legislativa y la subsecuente del Consejo de Gabinete, para demostrar el irrespeto que se tenía por las normas legales y constitucionales de parte de los servidores públicos, quienes sustentaban el desempeño de sus cargos en el poder real que emanaba del régimen militar imperante, incluyendo, entre ellos, a los funcionarios destituídos. La resolución No.1, de 26 de febrero de 1990, de la Asamblea Legislativa, que destituyó a los señores ERIC ARTURO DELVALLE y RODERICK ESQUIVEL y que instó a los Ministros de Estado a que proveyeran la designación del Ministro Encargado de la Presidencia, según el artículo 184 de la Constitución, fue también considerada como violatoria del artículo 32 de la Constitución Nacional. La mencionada resolución dice así:

"RESOLUCION No.1
de 26 de febrero de 1988
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA,

CONSIDERANDO:

Que el día de ayer veinticinco de febrero de mil novecientos ochenta y ocho, el Presidente de la República Sr. ERIC ARTURO DELVALLE, procedió a separar del cargo al Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa, General MANUEL ANTONIO NORIEGA, acto que se llevó a cabo sin observar ninguna de las formalidades exigidas por la Constitución y la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa;

Que este acto ha sido ejecutado en violación directa del artículo 179 de la Constitución Política de la República, que establece que el Presidente de la República sólo

puede nombrar a los jefes y oficiales de la Fuerza Pública con arreglo al escalafón militar;

Que en sus declaraciones, el Presidente de la República, cuando públicamente anunció su decisión, expresó que esta medida responde al hecho de que en contra del General Noriega, Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa, se ha abierto un juicio en los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, en virtud de acciones tomadas por las autoridades de un Gobierno extranjero;

Que esta conducta del Presidente de la República se produce con el objeto de permitir la intervención del Gobierno de los Estados Unidos en los asuntos internos de la República de Panamá, lo que lo sitúa en el caso del ordinal 3o. del artículo 186 de la Constitución;

Que la conducta antes descrita es lesiva a la soberanía nacional, pone en peligro la paz y la seguridad del país, violando además la Constitución Política de la República;

Que por otra parte, el Señor Vicepresidente de la República RODERICK ESQUIVEL, abandonó su cargo a partir del 8 de septiembre de 1987, en violación de la Constitución y las leyes, desatendiendo sus obligaciones y el cumplimiento de sus deberes;

Que tal conducta viola expresamente el ordinal 2do. del artículo 180 de la Constitución.

Que la Asamblea Legislativa constituye la más alta representación ciudadana y en consecuencia, en ella reside la soberanía popular.

RESUELVE:

1. Destituir de sus cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, a los señores ERIC ARTUROTO DELVALLE y RODERICK ESQUIVEL, por violación de la Constitución Política de la República,
2. Instar a los Ministros de Estado a fin de que, conforme al artículo 184 de la Constitución, provean la designación del Ministro Encargado de la Presidencia de la República,
3. Instruir a las Fuerzas de Defensa, a fin de que tomen las providencias necesarias para garantizar la paz ciudadana y el orden público y la integridad de la República.

Dada en la ciudad de Panamá a los veintiséis días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

LICDO. ALBERTO ALEMAN BOYD
Presidente de la
Asamblea Legislativa

LICDO. ERASMO PINILLA C.
Secretario General de la
Asamblea Legislativa".-

Si bien todo lo expresado sobre los vicios de la resolución No.1-D, de 25 de febrero de 1988, hacen a su vez inconstitucional la resolución No.1, de 26 de febrero de 1988, esta resolución tiene, a su vez, otros vicios propios de inconstitucionalidad, como son: la inexistencia del quorum reglamentario, ya que consta a fojas 1 y 2 del expediente que asistieron 38 legisladores, entre principales y suplentes, y que faltaron 29 legisladores. El quorum para una sesión judicial de la Asamblea, necesario para condenar, es de 45 legisladores de un total de 67, ya que el artículo 2494 del Código Judicial exige las dos terceras partes de los votos de la Asamblea Legislativa. No se trata del quorum de mayoría simple, que en este caso sería de 34, ya que 34 legisladores no podrían tomar la decisión de condenar, por lo que, al faltar los 45 legisladores necesarios para expedir una condena, esta cantidad de legisladores es la que necesariamente se requiere para iniciar las sesiones judiciales.

La resolución que examinamos ahora no sólo adolece del vicio de la falta de quorum, ya que tampoco señaló fecha de audiencia, no se le notificó al acusado, no se le permitió defenderse, ni siquiera se le había llamado a juicio y no era posible reunir 45 votos para condenar, ya que sólo habían 38 legisladores, entre principales y suplentes. Es

de observar, que la resolución ni siquiera condena al acusado, se limita a destituirlo. El artículo 2493 establece que la decisión no podrá ser otra que absolución o condena, y, en este último caso, fijar la sanción correspondiente. Asimismo es evidente que no se juzgaba al Vicepresidente RODERICK ESQUIVEL, para lo cual la Asamblea Legislativa no tiene facultad ni competencia, ya que sólo cuando el Vicepresidente asume el cargo de Presidente, puede entonces la Asamblea tener competencia para juzgarlo.

Por todo lo expuesto, la resolución No.1, de 26 de febrero de 1988, de la Asamblea Legislativa, violó el debido proceso establecido en el artículo 32 de la Constitución Nacional.

Como consecuencia de la resolución anterior de la Asamblea Legislativa, el recurrente considera que la resolución No.14, de 26 de febrero de 1988, dictada por el Consejo de Gabinete, violó el artículo 184 de la Constitución Nacional.

Después de examinada toda la actuación constitucional de la Asamblea Legislativa, a través de las resoluciones No.1-D, de 25 de febrero de 1988 y No.1, de 26 de febrero de 1988, no cabe ninguna duda, de que la resolución No.14, de 26 de febrero, del Consejo de Gabinete, que designó al señor MANUEL SOLIS PALMA, Ministro Encargado de la Presidencia, es inconstitucional. Hay que considerar que, aún cuando las resoluciones impugnadas hubieren sido constitucionales en lo que respecta al Presidente, no lo eran respecto al Vicepresidente de la República, por lo que era a éste al que le hubiere correspondido asumir la Presidencia de la República. Pero es el caso que las

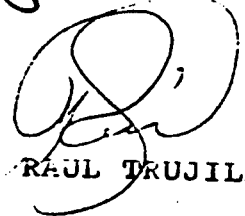
resoluciones impugnadas son total y absolutamente inconstitucionales y que no dejan duda de ninguna naturaleza de que, tanto la actuación de la Asamblea Legislativa como la del Consejo de Gabinete, fueron de completo desconocimiento de normas elementales de la Constitución Política de la Nación, dándose en la práctica un verdadero golpe de Estado técnico que impidió el funcionamiento de uno de los Organos del Estado en forma legal.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES las resoluciones No.1-D, de 25 de febrero de 1988 y No.1, de 26 de febrero de 1988, de la Asamblea Legislativa, y la No.14, de 26 de febrero de 1988, del Consejo de Gabinete.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.


MAG. EDGARDO MOLINO MOLA


MAG. CESAR QUINTERO


MAG. RAUL TRUJILLO MIRANDA

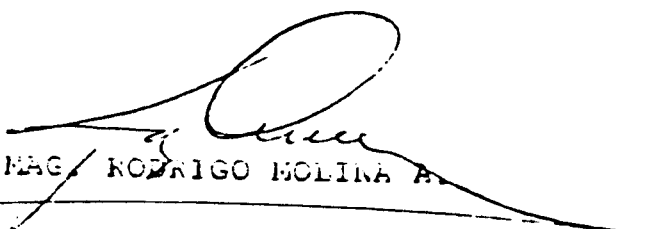

MAG. FABIAN A. ECHEVERS


MAG. JOSE MANUEL FAUNDES


MAG. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ


MAG. DIDIMO RIOS VASQUEZ


MAG. CECILIO A. CASTILLERO V.


MAG. RODRIGO MOLINA A.