

C O R T E S U P R E M A D E J U S T I C I A
P L E N O

Panamá, siete (7) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992).

V I S T O S:

Los licenciados ANIBAL VALLARINO VELARDE, SIXTO ABREGO, XENIA ZALDIVAR y FRANCISCO ZALDIVAR, mediante el escrito que aparece de folios 1 a 25 de este expediente, presentaron el 5 de mayo de 1990 demanda de inconstitucionalidad del Decreto de Gabinete No.36 de 10 de febrero de 1990, promulgado en la Gaceta Oficial No.25,479 del 20 de febrero del mismo año.

Una vez admitida la demanda, se le imprimió el trámite procesal correspondiente, lo que dio lugar a que la Procuraduría General de la Nación, mediante su Vista No.59 de 11 de julio de 1991, emitiera el concepto de rigor en relación con el acto acusado de inconstitucional.

Después de la última publicación del edicto No.744 de 10. de agosto de 1991, se recibió por Secretaría el alegato que, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 2555 del Código Judicial, presentaron los magistrados EDUARDO LOMEANA y EUSEBIO MARCHOSKI, ambos de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República (folios 125-144).

En cumplimiento de la (funciones de control) constitucional, corresponde a la Corte resolver lo pertinente y a ello se procede mediante las consideraciones que siguen:

Como hechos de la pretensión los demandantes citan la Gaceta Oficial No.21,479, en virtud de la cual se promulgó el Decreto No.36 impugnado, y afirman que el mismo fue emitido por el Consejo de Gabinete sin competencia constitucional para ello, al ejercer funciones legislativas que corresponden privativamente a la Asamblea Legislativa, violando de esta manera el principio de la separación de poderes, que es base fundamental de nuestro sistema constitucional.

Como disposiciones constitucionales violadas señalan los artículos 2, 32, 43, 153, numerales 1 y 12, 212, numeral 2o., 276, numeral 13, y 195. De manera general se acusa que todo el Decreto de Gabinete No.36 de 1990 adolece del vicio de inconstitucionalidad, pero en el texto de la demanda se enfatiza esa infracción con relación a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 14, 15, 17 y 18.

Por su parte el Procurador General de la Nación, en una extensa vista que recoge su concepto, arriba a la conclusión de que son inconstitucionales algunos vocablos y frases contenidos en los artículos 1, 2, 4, 14, y la totalidad de los artículos 15 y 17 del Decreto de Gabinete No.36. Con relación a las objeciones del artículo 1o., estima que la denominación de "Magistrados" que se le hace a los integrantes de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial es impropia, y lo es cuando se usa con referencia al Órgano Legislativo o al Órgano Ejecutivo o a cualquier otra dependencia Estatal que no forma parte del

Organo Judicial, ya que ni la Constitución Nacional ni el ordenamiento legislativo vigente contienen norma alguna que le asigne la denominación de magistrado a otra jurisdicción ordinaria o especial que no forme parte de la rama de justicia que administra el Organo Judicial. Añade el Procurador que "es obvio que a pesar de la naturaleza y funciones de la importante dependencia estatal denominada Contraloría General de la República, la misma no administra justicia en ninguna de sus dos vertientes".

Como consecuencia de los argumentos anteriores, considera que se viola el artículo segundo de la Constitución Nacional, al igual que el artículo 200 de la misma exhorta, y estima que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia el ejercicio de la guarda de la integridad constitucional, reservando la denominación de magistrados para sus más altos personeros.

Con relación al artículo 20., se cuestiona la facultad de decidir atribuida a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, ya que no se crea una jurisdicción especial y esa atribución excede del mandato constitucional previsto en el numeral 13 del artículo 276.

Por lo que hace al artículo cuarto del Decreto de Gabinete No.36, el Procurador considera que se le concede a los miembros de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República una facultad demasiado amplia, no justificada constitucionalmente, y por tanto violatoria del artículo 276, numeral 13, de la Constitución.

Sobre el artículo 14 se objeta la notificación por escrito, por ser violatoria del bloque constitucional y, porque no se puede considerar la información correcta de los

artículos 23 y 32 del texto constitucional mediante este mecanismo, se abarcan el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos textos integrativos del ordenamiento legislativo nacional, a través de las leyes 15 de 1977 y 14 de 1976, respectivamente.

El representante del Ministerio Público, como se dijo antes, recomienda la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 15 y 17 del Decreto de Gabinete No.36, y en relación con el primero de estos la alegación de inconstitucionalidad se basa en que no se permite el recurso de apelación ante la autoridad superior de quien la dictó y con ello se limita el derecho de defensa.

En cuanto al artículo 17, objeta la totalidad de su texto, porque dicha norma asigna a la jurisdicción contencioso administrativa la revisión de los actos proferidos por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, violentando así el artículo 203 numeral 2 de la Constitución, por cuanto maneja con impropiiedad y desatino instituciones de distinta naturaleza, como lo son la jurisdicción contencioso administrativa y las instituciones de la justicia ordinaria.

Por su parte, en el alegato presentado por los miembros de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial se comienza por señalar que la primera objeción de fondo presentada por los demandantes, "la solicitud principal", carece de relevancia jurídica en virtud de que existe un pronunciamiento del Pleno de la Corte, cuyos puntos fundamentales se reiteran en varios fallos, en el sentido de considerar que los Decretos de Gabinete con valor de

ley, expedidos por el Órgano Ejecutivo durante el período en que todavía no se había instalado la Asamblea Legislativa elegida el 7 de mayo de 1990, no son inconstitucionales. Con relación a las solicitudes particulares pedidas en el libelo de demanda y que son calificadas en el alegato de los magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial como "solicitudes subsidiarias", se sostiene que el sistema de separación de los poderes no es absoluto ni rígido pues existen excepciones que le asignan a la Asamblea Legislativa funciones judiciales y de carácter administrativo; esta misma situación se produce con relación al Órgano Ejecutivo cuando asume la administración de la justicia correcional o policial, y de allí que ese argumento no sea lo suficientemente sólido para fundamentar la inconstitucionalidad del Decreto de Gabinete No.36.

Por otra parte, al oponerse a las solicitudes de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 14, 15, 17 y 18 del Decreto de Gabinete mencionado, se concluye señalando lo siguiente:

"... las responsabilidades patrimoniales que puedan existir frente al Estado por el manejo irregular de bienes o fondos públicos, no son de naturaleza civil. El único carácter civil del cual gozan, es que las acciones correspondientes se hacen efectivas persiguiendo al sujeto llamado a responder patrimonialmente, en su patrimonio, el cual si es de naturaleza completamente civil. Las obligaciones a las cuales accede la responsabilidad patrimonial son de naturaleza fiscal. No surgen por razón de delitos ni por razón de actos civiles. El pago de las lesiones patrimoniales sufridas por el Estado, no son indemnizaciones civiles, porque el patrimonio del Estado no es civil, sino público. El derecho del Estado a ser resarcido y satisfecho por razón

de las lesiones sufridas en el patrimonio público, emana de normas de derecho público, consignadas, comprendidas y desarrolladas dentro del ámbito del derecho fiscal. La aplicación y administración de las leyes fiscales, están sujetas, por ministerio de la Constitución, al control de la legalidad, que corresponde precisamente al ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa, de competencia privativa de la Sala Tercera y no de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. La barbaridad institucional y constitucional estaba en lo previsto por la Ley 32 de 1984, para las decisiones de segunda instancia del Tribunal de Cuentas, al hacerlas susceptibles del recurso de casación civil, ante un tribunal civil. El recurso de casación civil, en el fondo, por ejemplo, tiene que fundarse en la violación de la ley sustantiva civil y a nosotros nos resulta imposible desde todo punto de vista llegar a considerar, por ejemplo, que los artículos 10 y 1077 del Código Fiscal, sean invocados en un recurso de casación civil violados, para lo cual tiene que considerarse que son normas sustantivas civiles.

Las resoluciones que dicte la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que afecte derechos de los sujetos llamados a responder patrimonialmente, son y tienen que ser susceptibles de demandas de plena jurisdicción y las resoluciones de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en donde se decida que no hay méritos para fijar responsabilidades, aunque son actos jurisdiccionales, vienen a constituir actos de efectos generales que ubican a las personas favorecidas con la decisión, en una determinada situación jurídica frente al Estado y este tipo de actos, debe y tiene que estar sujeto al control de la legalidad".

El aspecto fundamental de la demanda que impugna el Decreto de Gabinete No.36, enfatiza el hecho de que el mismo fue emitido por el Consejo de Gabinete en ejercicio de funciones legislativas, que la Constitución atribuye de

manera expresa al Órgano Legislativo, por lo que se actuó sin competencia constitucional y en violación directa del principio de la separación de los poderes.

Como es sabido, corresponde a MONTESQUIEU, en su obra "El espíritu de las leyes" (1748), la autoría de la famosa teoría política de la separación de los poderes, pero es necesario aclarar que quienes han estudiado a fondo dicha teoría consideran que la misma no fue concebida con un carácter absoluto, sino más bien relativo, y por ello algunas de las constituciones que recogieron tales principios, en una interpretación errada de las ideas de quien las concibió, le atribuyeron un carácter rígido, tal como ocurrió con la Constitución Colombiana de 1886, que tuvo una gran influencia en nuestra primera Constitución de 1904.

Es más, debe tenerse en cuenta que con la influencia de las ideas de la distribución de funciones entre los órganos del poder público y la difusión de los principios sobre la limitación y separación de los poderes, se incorpora el de la "armónica colaboración". A nivel nacional, José Dolores Moscote, Humberto Ricord, César Quintero y Dulio Arroyo se han ocupado de la materia y, con gran soltura conceptual, han señalado que el principio de separación de funciones no contradice el de cooperación entre los Órganos del Estado, en virtud de que la separación no es absoluta y depende de la colaboración mutua y reciproca, en los casos y en las formas que la Constitución y las leyes lo autorizan, otorgándole así el carácter de colaboración reglamentada, e interviene como moderador de los principios de separación o distribución de funciones, para lograr con mayor éxito la realización

de los fines del Estado.

Abundando sobre el tema, son válidas y pertinentes las ideas de Biscaretti, como las de Humberto Ricord que refuerzan el punto abordado:

"El estudio de los modernos ordenamientos tradicionales muestra, además que la citada teoría ha sido acogida con dos correctivos esenciales, que la transforman más bien en la teoría de la distinción y de la colaboración de los poderes (la llamada séparation souple de la doctrina francesa en contraposición con la tranchée). Los correctivos son: 1) que es necesaria una coordinación entre los diferentes poderes (aunque más bien de carácter político que jurídico), de modo que su actividad se despliegue en armonía con una dirección política unitaria; y 2) que, si bien, en términos generales, cada Poder debe contenerse en la órbita de su propia función institucional, no obstante, de ordinario son oportunas ciertas excepciones a tal principio (que se concretan en transferencias, más o menos extensas e importante, de funciones que corresponderían a otros poderes)". BISCARTTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1973, p.219)

"A pesar de los énfasis exagerados que en un comienzo tuvo la teoría constitucional de la separación de los órganos o poderes del Estado, un estudio más detenido y la evolución constitucional del siglo XX han destacado importantes ángulos de convergencia del Ejecutivo y del Legislativo, lo que ha dado a la teoría caracteres diferentes a los primigenios. No podía haber una separación tajante, cuando el Gobierno o Ejecutivo era designado por el Parlamento.

Por todo ello, los teóricos del constitucionalismo del siglo XX se han referido a una separación de funciones, en vez de postular una separación de poderes u órganos estatales". (RICORD E. Humberto, Presidencia, Parlamento y Dictadura Militar en Panamá, en Anuario de Derecho No.19, 1990, U. de Panamá, pp. 141-161.

En su vista, el señor Procurador opina además que "cualquier norma legal que le atribuya funciones judiciales a una autoridad pública que no fuere del Organo Judicial o de una jurisdicción especial sería inconstitucional". Sin embargo, este argumento no tiene soporte normativo porque la misma Constitución Política de la República, vigente, en su artículo 154 le atribuye funciones judiciales a la Asamblea Legislativa, que no es Organo Judicial y en el artículo 276, numeral 13, señala como funciones de la Contraloría General de la República la de juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, al igual que ocurre con el Tribunal Electoral cuando conoce de delitos y faltas electorales y tampoco son autoridades pública del Organo Judicial. *[F]*

El Decreto de Gabinete No.36, de 10 de febrero de 1990, se apoya en las facultades otorgadas por el Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, publicado en la Gaceta Oficial No.21,440 de 21 de diciembre de 1989, que en su artículo cuarto dice:

"El Consejo de Gabinete ejercerá la función legislativa mediante la expedición de Decretos de Gabinete, que deberán ser acordados por unanimidad y la administrativa por medio de Resoluciones de Gabinete, que también serán aprobadas por unanimidad".

Una mayor profundización y desarrollo de las ideas anteriores se encuentra en diferentes fallos de la Corte Suprema que reconocen valor jurídico constitucional al Estatuto antes mencionado, del que se desprende la función legislativa temporal asignada al Consejo de Gabinete ante la inexistencia del Organo Legislativo y frente a las necesidades de crear las condiciones indispensables para

garantizar a la colectividad la pacífica convivencia, la seguridad social y el debido funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Tales pronunciamientos de esta Corporación Judicial, que incluyen dicho estatuto dentro del bloque de la constitucionalidad, participan de los efectos que el último párrafo del artículo 203 de la Constitución nacional le atribuye, y por tanto el vicio de inconstitucionalidad del que se le acusa, con base en los criterios de ausencia de competencia legislativa del Consejo de Gabinete y concurrencia del sistema de separación de poderes, carece de relevancia en el examen de la pretensión de la presente demanda.

Con respecto a las infracciones que, según afirmación de los demandantes vician de inconstitucionalidad normas especiales del acto acusado, cabe considerar cada una de ellas a fin de establecer si en el cotejo legal si es cierto que adolecen del vicio que se les imputa.

1. El artículo 1 del Decreto de Gabinete No.36 dice:

"ARTICULO 1o. Se crea en la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial con jurisdicción en todo el territorio nacional. Esta Dirección estará a cargo de tres (3) Magistrados y estará presidida por el Magistrado que resulte elegido por mayoría de votos por los Magistrados de la Dirección. Contará además con los Asistentes de Magistrados que aquéllos por mayoría conceptúen necesario designar. Esta designación sólo puede recaer en personas debidamente nombradas en la Dirección. Para ser Asistente de Magistrado hay que ser abogado o tener título universitario en Contabilidad. Dicha Dirección contará además con el personal profesional técnico y de secretaría que se disponga al efecto.

Actuará como Secretario de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

uno de los Asistentes de Magistrado, quien al efecto será asignado por la mayoría de los Magistrados de la misma. El Secretario, refrendará con esta condición con su firma, todas las Resoluciones que dicha Dirección expida. Para ser Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial se requieren los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Para todos los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial el Contralor General de la República nombrará tres suplentes. Para ser suplente se requieren también los mismos requisitos que para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Suplente que el Contralor General designe reemplazará a los Magistrados en sus faltas temporales. Igual designación hará el Contralor General en caso de falta absoluta, mientras no se nombre su reemplazo en propiedad.

Las decisiones de los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial serán tomadas conforme a las reglas procesales vigentes para los cuerpos colegiados".

Se sostiene que el artículo primero transrito, al asignarle jurisdicción a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial como una dependencia de la Contraloría General de la República, con el propósito de juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo y decidir la responsabilidad de otros servidores públicos y de particulares, viola el artículo 276, numeral 13, de la Constitución, que le atribuye a la Contraloría General de la República la función específica de "Juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades".

El numeral 13 del artículo 276 de la Constitución de 1972 fue desarrollado antes, mediante la ley No.32 de 8 de

noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, a través del Capítulo IV, Título IV y del Capítulo V, Título V de la mencionada ley, cuando fueron establecidos el juicio de cuentas, los juzgados y los tribunales de cuentas. El artículo 66 de esa ley denomina "Magistrado de Cuentas" a la persona que preside el tribunal de cuentas, el cual conocía en segunda instancia del juicio de cuentas. A este magistrado se le exigían los mismos requisitos señalados en la Ley para ser magistrado de Distrito Judicial, y se le conferían los derechos, prerrogativas, responsabilidades y remuneración de estos.

Se entiende, entonces, que la Contraloría General de la República, por atribución constitucional, debe juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, y que esa función de juzgar la puede llevar a cabo a través de juzgados y tribunales de cuentas o de una entidad similar. En este sentido, le asiste razón a los demandantes cuando señalan que no parece acertada la denominación de Dirección Administrativa a una entidad que debe juzgar cuentas, como se ha hecho con la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en este Decreto de Gabinete.

En lo que se refiere al uso del vocablo "magistrado", la incongruencia salta a la vista por la calificación de Dirección Administrativa conque se denomina a la nueva entidad, de Responsabilidad Patrimonial. Esto no sería así si se hubiera utilizado un sinónimo de tribunal, que era la denominación dada por la Ley 72 de 1984 al Tribunal de Cuentas que, como ya se mencionó, conocía en segunda instancia de las decisiones adoptadas por el Juzgado de Cuentas.

Dentro de la organización pública, fuera del Órgano Judicial, por mandato constitucional se ha creado un organismo que recibe el nombre de Tribunal Electoral, con jurisdicción en toda la República, a cuyos miembros se les conoce con el nombre de "magistrados" y se les exigen los mismos requisitos que para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 136 de la Constitución Nacional). Con esta comprobación pierde fuerza la opinión según la cual la denominación de "magistrado", está reservada, tal nivel constitucional, para designar a los más altos personeros del Órgano Judicial.

El Pleno es de la opinión de que el nombre dado a la dependencia de la Contraloría General de la República "Dirección de Responsabilidad Patrimonial" no es del todo acertada, si esa institución es la encargada de desarrollar las funciones que le asignan el artículo 276, numeral 13, de la Constitución y otros preceptos legales. Desde el punto de vista administrativo, es notoria la incongruencia que se registra también en la calificación de sus integrantes; ello no obstante, tal impropiedad, de tipo gramatical y semántica, no conculca ninguna de las disposiciones constitucionales vigentes.

2. Artículo 2 del Decreto de Gabinete No.36 el texto de la norma acusada dice:

"ARTICULO 2o. Corresponde a los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, decidir mediante Resolución, previo el cumplimiento del procedimiento establecido en este Decreto de Gabinete y en el reglamento que en su desarrollo dicte el Contralor General de la República, sobre la responsabilidad patrimonial que frente al Estado le pueda corresponder a los agentes y empleados de manejo de bienes y fondos públicos por razón de su gestión; a los

agentes y empleados encargados de su fiscalización; a las personas que a cualquier título o sin él, al haber tenido acceso a fondos o bienes públicos, se hubiesen aprovechado indebidamente de los mismos, en su beneficio o en beneficio de un tercero; a las personas que hayan figurado como empleados públicos y en esta condición hayan recibido salarios o emolumentos pagados con fondos públicos, sin haber prestado los servicios al Estado, cuya retribución se pretendía con los salarios o emolumentos recibidos; a las personas que por sí o por medio de personas jurídicas, hayan sido beneficiarias de pagos hechos con fondos públicos, sin haberle prestado servicios ni brindado contraprestaciones al Estado o que el valor reconocido a las mismas guarde una desproporción notoria respecto del servicio efectivamente prestado y a las personas que hubiesen adquirido títulos valores del Estado de cualquier clase de un modo indebido y a los funcionarios que voluntariamente lo hubieren propiciado.

Cualquier Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial puede declararse impedido o ser recusado en el conocimiento de un negocio determinado, por las mismas causas que los jueces y magistrados, de conformidad con lo que al efecto dispone el Código Judicial. Tanto el impedimento como de la Recusación conocerá la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Mientras se resuelva el impedimento o la recusación, conocerá del procedimiento uno de los suplentes de Magistrado. El Suplente de Magistrado a quien se le asigne el conocimiento del negocio, continuará conociendo de él hasta su conclusión, si se llegare a declarar fundado el impedimento o la recusación. Los suplentes de Magistrado que reemplacen a Magistrados de la Dirección por razón de impedimento o recusación, serán escogidos por turno".

Los demandantes consideran que la norma transcrita es violatoria del artículo 276, numeral 13, de la Carta Fundamental, por cuanto excede el alcance de la facultad

otorgada a la Contraloría General de la República, en el sentido de que no sólo se juzga la responsabilidad de los agentes y empleados de manejo sino también la de los agentes y empleados encargados de su fiscalización, la de las personas que a cualquier título o sin él, por haber tenido acceso a fondos o bienes públicos, se hubieren aprovechado indebidamente de los mismos, en su beneficio o en beneficio de un tercero.

Sobre este aspecto el Pleno considera necesario recordar que la Constitución de 1972 introdujo una modificación profunda a la regulación que tenía la Contraloría General de la República en la Carta Fundamental de 1946, en virtud de que ahora se acentúa la intervención y fiscalización estatal que le confiere a ese organismo del Estado, de carácter independiente, el ejercicio privativo del control fiscal. Por primera vez nos encontramos que, por ministerio de la propia Constitución, no se restringen las funciones de la Contraloría General de la República a la enumeración taxativa que hace el artículo 276, sino que autoriza la ampliación de las mismas por vía legislativa (inciso único).

Como consecuencia de lo anterior, la referencia específica que se hace del numeral 13 de la exhorta citada no puede interpretarse restrictivamente. La importante función de juzgamiento que le confiere el numeral 13 a la Contraloría General no sólo debe realizarse en aquellos casos en que los fondos y bienes públicos que la Contraloría debe fiscalizar, regular, controlar, examinar, intervenir y frenecer son accesibles a empleados y agentes encargados de su fiscalización, sino también a otras

personas, según responsabilidad de que trata el artículo 1090 del Código Fiscal y reglamenta el artículo 17 de la ley 32 de 1984; esta última norma asimila a la categoría de agente de manejo a "toda persona que sin ser funcionario público... administra bienes" del Estado. Por establecido el valor de ley que tiene el Decreto de Gabinete No.36 de 1990, resulta evidente que la extensión hecha por el artículo impugnado obvia la procedencia del cargo de violación que señalan los demandantes al artículo 2º, salvo en la frase "sin el" que trae, la que es del todo inocua.

3. El artículo 3 del Decreto de Gabinete No.36, impugnado en esta demanda es del siguiente tenor:

"ARTICULO 3º. El procedimiento indicado en el artículo anterior se iniciará en los siguientes casos:

a) Cuando surjan reparos al momento de la rendición de cuentas de un agente o empleado de manejo de fondos o bienes públicos, o a consecuencia de un examen, auditoría e investigación efectuados por la Contraloría General de la República.

b) En los demás casos, cuando por razón de un examen, una auditoría o una investigación efectuada por la Contraloría General de la República, hechos con ocasión de información recibida de cualquier fuente o por cualquier otro motivo, si del resultado de ese examen, auditoría o investigación se desprende que hay méritos suficientes para iniciar tal procedimiento. El examen, auditoría o investigación a los que se alude este literal, puede ser iniciados también por solicitud formulada por escrito al Contralor General de la República, por cualquier de los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial".

Según los demandantes esta norma es violatoria de los artículos 32, 212, numeral 12, y 276, numeral 13, de

la Constitución y fundamentan la infracción en el hecho de que la misma Dirección de Responsabilidad Patrimonial tiene funciones para promover la acción estatal de exigir responsabilidad a las personas involucradas y, a la vez, se le asigna la función de juzgar la responsabilidad de tales personas, asumiendo así el doble papel de investigador y de juzgador. Se afirma que tal concentración de potestades afecta los principios de imparcialidad y objetividad que rigen la actuación de los entes administradores de justicia. A lo anterior se añade que el artículo transrito se aparta abiertamente de las orientaciones legislativas que en materia procesal establece el artículo 212 de la Constitución, porque coloca en una situación precaria a las personas que resulten investigadas por irregularidades advertidas en las cuentas de los fondos y bienes públicos.

Los argumentos expuestos hacen extensivos los principios de la justicia ordinaria a la justicia administrativa y fiscal, y de allí las conclusiones inexactas que se plantean. En Panamá la administración de justicia no sólo se ejerce en lo judicial, de conformidad con lo previsto por el artículo 3o. del Código Judicial vigente, sino también de manera extraordinaria por autoridades públicas diversas, algunas de ellas adscritas al Órgano Ejecutivo y, en los supuestos del artículo 154 Constitucional, por la Asamblea Legislativa.

El sistema formal, que es de naturaleza reglada, pública y teleológica, se divide en un subsistema ordinario del que hacen parte la justicia penal, la civil, la constitucional, la laboral y la contencioso-administrativa, y en un subsistema especial en

el que se incluyen la justicia administrativa, la agraria, la coactiva, la electoral, la arbitral y la fiscal.

En la justicia administrativa, en sentido genérico, el Estado, a través de la entidad correspondiente, asume la investigación del caso y la consiguiente decisión, ajustándose a un procedimiento sumario que la ley señala. Esto ocurre en las investigaciones aduaneras, fiscales, correccionales de policía, entre otras, porque hay un interés público garante de la prestación de un servicio a la colectividad, de protección y defensa de los bienes y patrimonio del Estado.

Un examen del texto impugnado pone de manifiesto que se trata de un procedimiento especial referido al momento de rendición de cuentas del agente o empleado de manejo de fondos o bienes públicos, que señala los casos en los que se inicia la investigación y, dada la simplicidad y naturaleza de ese procedimiento, el Pleno llega a la conclusión de que no es violatorio de los artículos constitucionales mencionados.

4. El artículo 4 del Decreto de Gabinete No.36, acusado de inconstitucional dice:

"ARTICULO 4o. Desde el momento en que se iniciare el procedimiento indicado, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial está facultada para tomar, en cualquier tiempo y cuando a su juicio hubiere motivos para temer que se hagan ilusorias las pretensiones del Estado, medidas precautorias, sobre todo o parte del patrimonio del sujeto llamado a responder patrimonialmente. También pueden ser objeto de las acciones precautorias, todos aquellos bienes que aunque no figuren como parte del patrimonio del sujeto, respecto de ellos existan indicios de los cuales se deduzca que tales bienes provengan directa o indirectamente de bienes o

valores indebidamente sustraídos del patrimonio del Estado. Las personas distintas del sujeto llamado a responder patrimonialmente que resulten afectadas por las medidas precautorias mencionadas, pueden hacerse parte en el procedimiento señalado, a fin de que tengan oportunidad de hacer valer los derechos legítimos que pudiesen alegar, si ese fuera el caso. Igualmente la Dirección de Responsabilidad Patrimonial los puede considerar como sujetos llamados a responder patrimonialmente dentro del procedimiento que se indica en los artículos 2 y 3 anteriores.

Con las limitaciones y salvedades que se han indicado y en lo que resulten aplicables, se seguirán las reglas del Código Judicial".

El carácter inconstitucional de la norma transcrita, por contraria al contenido de los artículos 32 y 276, numeral 13, de la Carta Política, se hace consistir en la frase que faculta a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial para adoptar en "cualquier tiempo y cuando a su juicio hubiere motivo" todas las medidas precautorias que considere convenientes.

La Corte advierte que la contradicción entre la norma transcrita y el artículo 32 de la Constitución no radica en la facultad otorgada para adoptar las medidas precautorias necesarias, sino en la ausencia de una referencia clara a la clase y naturaleza de las medidas precautorias que pueden adoptarse y a una regulación específica de las mismas, que precise el ámbito de la facultad otorgada y garantice el derecho de defensa de los afectados.

Si bien hay quienes alegan que las medidas cautelares son una excepción del debido proceso en su sentido estricto, es necesario que la ley señale en qué casos y cuáles son los requisitos y formalidades que deben

llenarse para que la adopción de tales medidas no degeneren en actos innominados típicos de abusos de autoridad o de exacciones ilegales, igualmente lesivos a la administración pública.

Por ello, a juicio del Pleno, debe entenderse que la alusión que el Decreto de Gabinete impugnado, en su artículo 4o., le asigna al Código Judicial, debe referirse al Libro II, en cuanto a los principios, formalidades sustituciones y levantamiento en materia de medidas cautelares dentro del proceso civil.

5. El artículo 10, objeto de la impugnación, por adolecer del vicio de inconstitucional, según los demandantes, reza así:

"ARTICULO 10o. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de notificación de la Resolución a que se refiere el artículo 8 de este Decreto de Gabinete, el sujeto llamado a responder patrimonialmente podrá presentar por medio de apoderado debidamente constituido, en las oportunidades y por las veces que estime necesario, las pruebas documentales que a bien tuviere. Si no las tuviere en su poder, puede señalar el despacho público donde las mismas reposen, pero en el escrito en que haga esta indicación deberá dar la información indispensable para la adecuada identificación de los documentos invocados. Dentro del mismo término puede presentar también por medio de apoderado, todos los escritos explicativos y de descargo que estime convenientes. Luego del vencimiento de los dos (2) meses mencionados en este inciso, el sujeto llamado a responder patrimonialmente por medio de su apoderado puede dentro del mes siguiente y que comenzará a correr a partir del vencimiento de los dos (2) meses anteriores, presentar todos los alegatos, escritos explicativos y de descargo que estime convenientes.

Si dentro de los dos (2) primeros meses señalados el sujeto llamado a responder patrimonialmente hubiere

advertido la existencia de documentos que reposan en otros despachos públicos y de los mismos no se hubiese aportado copia auténtica, esta copia se podrá aportar al expediente dentro del mes siguiente de que trata al inciso anterior.

La expedición de copias auténticas no causará derecho alguno.

A parte de la prueba documental, se aceptará además como prueba, el examen de documentos, con asistencia de peritos, cuando el descargo del sujeto se funde en explicaciones de naturaleza contable. Si esta prueba no hubiese sido practicada dentro de los dos (2) meses iniciales, se podrá practicar dentro del mes adicional ya mencionado. Los informes de los peritos se entenderán hechos bajo la gravedad del juramento.

Sólo cuando se trate de hechos que por su naturaleza no deban constar en documentos, se admitirán todos los demás medios de pruebas contemplados en el Código Judicial. Estas otras pruebas deberán ser aducidas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación a la cual se refiere el artículo anterior.

Todas las actuaciones en este procedimiento se harán en papel simple".

En relación a la norma transcrita, las objeciones se dirigen a señalar que no se incluye en el término de presentación de pruebas de descargo aquellas de naturaleza distinta a las documentales, y que tal omisión sitúa a los demandantes en estado de indefensión. Sin embargo, una lectura atenta del texto del artículo 10 demuestra que se acepta igualmente la prueba pericial, de naturaleza contable, y esto tiene sentido por cuanto se trata de un procedimiento en donde se exige responsabilidad por el manejo de cuentas, fondos y bienes públicos, que deben sostenerse en toda la gama de las pruebas documentales que la tecnología y avances científicos han creado las

que, como es sabido, abarcan no sólo los documentos públicos y privados, tradicionalmente conocidos, sino también "todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios y similares" (art. 819, Código Judicial) (Subrayado nuestro).

En consecuencia, la violación constitucional de que se acusa a la norma carece de sustentación jurídica.

6. El artículo 14 del Decreto de Gabinete No. 26 dice:

"ARTICULO 14o. La Resolución de responsabilidad patrimonial se notificará del mismo modo establecido por el inciso primero del artículo 9 de este Decreto de Gabinete, pero en caso de notificación por edicto, en este último se indicará que la Resolución respectiva fue dictada con base en los artículos 2 y 12 de este Decreto de Gabinete. La Resolución de responsabilidad patrimonial podrá ser notificada por edicto en todos los casos, por lo que incluso se puede hacer de ese modo, aún cuando el sujeto llamado a responder patrimonialmente hubiese constituido previamente apoderado en el procedimiento para determinarla".

Según los demandantes, la norma que se deja copiada es violatoria del artículo 32 de la Constitución, porque permite que las resoluciones que emita la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, que puedan afectar al demandado, sean notificadas por edicto, pues con ello se limita la acción de la defensa al no poner en conocimiento efectivo de las partes el pronunciamiento o la resolución que dicta la entidad correspondiente.

En relación con la norma bajo censura, la Corte se identifica en parte con la opinión del Procurador cuando sostiene que la frase "podrá ser notificada por edicto en

todos los casos", no sólo es violatoria del artículo 32 constitucional por imposibilitar la garantía de una defensa oportuna y adecuada, sino que también lo es de las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad, en virtud de que el derecho de defensa es igualmente reconocido por las leyes 14 de 1976, en su artículo 14, y la ley 15 de 1977, en su artículo 8, que corresponden al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y a la Convención Americana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, respectivamente, convenios en los que se plasma, de manera clara y con precisión la garantía de defensa y del debido proceso.

La notificación por edicto es admisible pero no puede extenderse a todos los casos, pues por la naturaleza de las resoluciones que se expidan y en virtud del derecho de defensa, las partes afectadas deben ser efectivamente informadas de las decisiones que se adopten. De allí que es necesario que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial agote todas las gestiones para notificar personalmente la resolución de que se trate y, sólo como recurso extremo, deberá recurrir a la notificación edictal.

7. El artículo 15 del Decreto de Gabinete No.36 impugnado, dice así:

"ARTICULO 15o. Contra la Resolución de responsabilidad patrimonial dictada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, se puede interponer recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación; sin embargo, la interposición de este recurso no es indispensable para agotar la vía gubernativa.

Dicha Resolución también puede ser impugnada mediante demanda de plena

jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con los términos establecidos por la legislación que regula la jurisdicción contenciosa administrativa. En este caso no será aplicable lo dispuesto por el Artículo 49 de la Ley 135 de 1943.

La Resolución de responsabilidad quedará ejecutoriada, en los siguientes casos:

a) Transcurridos dos (2) meses contados a partir de su notificación, salvo que se hubiese interpuesto el recurso de reconsideración en contra de la misma, o se hubiese propuesto demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;

b) En el evento de que se hubiese interpuesto recurso de reconsideración en contra de la Resolución de responsabilidad, la misma quedará ejecutoriada una vez transcurridos dos (2) meses contados a partir de la notificación de la Resolución que decida ese recurso, si este último fuese negado total o parcialmente y no se hubiese promovido oportunamente, luego de dictada la Resolución confirmatoria, demanda de plena jurisdicción. La Resolución que decida el recurso de reconsideración, se notificará mediante edicto del modo establecido por el primer inciso del Artículo 9 de este Decreto de Gabinete, pero su fijación será por el término de cinco (5) días hábiles, y

c) En el evento de que se haya propuesto demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, la Resolución de responsabilidad quedará ejecutoriada al quedar ejecutoriado a su vez el fallo respectivo de la Sala Tercera, si en el mismo se desestimare la demanda promovida".

A la norma transcrita se le acusa de ser violatoria del artículo 32 de la Constitución, en virtud de que "impide que las personas demandadas en los referidos procesos obtengan un juzgamiento y una decisión jurisdiccional apropiados", porque no son juzgados por un verdadero tribunal, se elimina la doble instancia y se

restringen los medios de impugnación, disminuyendo así los requisitos propios de un juicio justo. Sostienen, además, que al atribuirse a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia la revisión de la resolución final, mediante demanda de plena jurisdicción, se desconoce la realidad constitucional y sus antecedentes institucionales, al asignársele competencia para conocer de procesos que no se originan en actos administrativos.

Si bien es cierto que el artículo 15 del Decreto de Gabinete No.36 limita al recurso de reconsideración la revisión de la decisión adoptada en materia de responsabilidad patrimonial, no puede omitirse la consideración de que la Contraloría General de la República, como organismo estatal independiente, a través de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, tiene jurisdicción en todo el territorio nacional, y en relación con las materias de que conoce aparece como tribunal superior la Corte Suprema de Justicia la que, por ministerio de la Constitución, es garante del control de la legalidad y de la constitucionalidad.

Es posible que la forma como fueron reguladas en la ley Orgánica de la Contraloría General de la República los juzgados y tribunales de Cuentas, en donde el artículo 71 de manera expresa señalaba que la función de estos juzgados y tribunales, "para todos los efectos legales", se consideraba como si fuera ejercida por un Tribunal Judicial, sugería que sus decisiones tenían carácter jurisdiccional y por ello eran recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia; ello dio lugar a que se considerara a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial como sustituto nominal de

tales juzgados y tribunales, con la misma potestad funcional de aquellos.

El Decreto de Gabinete en comento cambia la orientación de los Tribunales de Cuentas que aparecían en la ley 32 de 1984, y le asigna a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial un carácter eminentemente administrativo, más propiamente de justicia fiscal, y de allí que sus resoluciones, a diferencia de lo señalado por el artículo 71 antes mencionado, adquieran el carácter de un acto administrativo, totalmente matizado por la naturaleza de la institución de donde procede. Ello demuestra, entonces, el error de interpretación contenido en el cargo que se examina, del que resulta la consecuencia de la falta de sustentación de la pretensión que allí se anuncia.

A fin de ofrecer otras ideas que ilustren la situación contemplada, resulta pertinente transcribir un fragmento de fallo de 31 de agosto de 1983 proferido por el Consejo de Estado de Colombia que, al abordar un caso similar, dice:

"Puede ocurrir que en relación con la pérdida o daño de los bienes del Estado se originen tres clases de investigaciones. Una de naturaleza penal para determinar si las personas responsables de la pérdida o daño incurrieron en conductas delictuosas que den lugar a la imposición de una pena. Otra de carácter disciplinario para establecer si el empleado oficial cometió alguna falta disciplinaria que conlleve una sanción de la misma naturaleza. Y una tercera de carácter fiscal para determinar la responsabilidad fiscal de las personas encargadas de la administración, cuidado o manejo de los bienes del Estado.

La investigación penal la debe adelantar el juez correspondiente según

la clase de delito y la calidad de las personas sindicadas. La investigación disciplinaria corre a cargo de la entidad donde laboran los empleados involucrados en los hechos irregulares o del ministerio público. Ahora, la investigación fiscal tendente a establecer si alguna persona debe responder económicamente por el valor de los bienes de la Nación que se hayan perdido o dañado corresponde a la Contraloría General de la República.

Las funciones de vigilancia y control fiscal asignadas a la Contraloría emanan de la propia Constitución. La Ley 20 de 1975, por medio de la cual se modificaron las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, desarrolla el mandato constitucional en su artículo 20.

Las disposiciones constitucionales atribuyen a la Contraloría General de la República la competencia total y exclusiva para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración nacional, tanto respecto de sus organismos principales como de las entidades descentralizadas, pues no excluyen de tal control ninguno de sus organismos principales como de las entidades descentralizadas, pues no excluyen de tal control ninguno de sus organismos ni de los funcionarios que manejen fondos o bienes de la Nación, ni sustraen de dicho control ninguno de los bienes y recursos ni los aspectos de su manejo. De modo que, en el orden nacional no puede existir sino un organismo de vigilancia fiscal, que es la Contraloría mencionada, y la ley no puede restringir ni dividir sus competencias, no estando limitada ni condicionada en la Constitución, ya que ella solo otorga al legislador facultad para determinar el modo de su ejercicio, mas no los sujetos ni la materia sobre que recae ese control.

Por lo contrario, las investigaciones tendentes a establecer la responsabilidad fiscal de las personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes de la Nación corresponde a la Contraloría General. Las entidades oficiales sí pueden adelantar investigaciones administrativas en

relación con la pérdida o daño de los bienes de la Nación, pero únicamente en cuanto a la responsabilidad disciplinaria de sus empleados. En consecuencia, como es una atribución constitucional, ni siquiera por medio de la ley se puede asignar a la administración la investigación fiscal de sus empleados y mucho menos, como ocurre en el presente caso, por medio de la resolución, así sea de la propia Contraloría.

8. El artículo 17 del Decreto de Gabinete No.36, igualmente impugnado dice lo siguiente:

"ARTICULO 17o. Si los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial consideraren que no hay méritos para determinar y declarar responsabilidad alguna, dictarán Resolución motivada en donde dejarán constancia de ello. Copia de esta Resolución se publicará en la Gaceta Oficial.

Dentro del año siguiente a la publicación de que trata el inciso anterior, contra esta Resolución se podrá presentar demanda de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. La providencia que acoja la demanda le será notificada personalmente al apoderado del sujeto llamado a responder patrimonialmente que hubiese actuado en su representación en el procedimiento gubernativo y en caso de no ser posible, se hará la notificación mediante la publicación de un edicto por el término que se señala en el inciso primero del artículo 9 de este Decreto de Gabinete. En este edicto debe constar la descripción de la Resolución impugnada y el contenido de la providencia que acoje la demanda propuesta. El sujeto llamado a responder patrimonialmente tiene derecho a hacerse representar de otro modo en el juicio de nulidad promovido.

Junto con el informe de conducta exigido por la Ley, el Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que actuó como ponente, enviará a la Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia, el expediente que contenga toda la actuación.

Si la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, luego de surtida la actuación exigida por la Ley, decide que sí hay motivos para determinar responsabilidad patrimonial, así lo expresará en la sentencia en la cual se declarará la ilegalidad de la Resolución impugnada y además procederá a establecer esa responsabilidad patrimonial del modo como se indica en el artículo 12 de este Decreto de Gabinete. En este evento, una vez ejecutoriada la sentencia dictada, se deberá enviar copia auténtica de la misma a la Dirección General de Ingresos, para que esta proceda del modo como se indica en el artículo anterior y al Ministerio de Relaciones Exteriores, si fuere el caso.

En todos los casos la Corte devolverá la actuación de la vía gubernativa a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, junto con copia auténtica del fallo".

De conformidad con el libelo presentado, la censura que se hace al artículo 17 consiste en que es violatorio de los artículos 32, 203, numeral 2, y 276, numeral 13, de la Constitución Política, por cuanto permite el juzgamiento de personas por un tribunal que no es competente y luego concede la impugnación de un acto, que no es de naturaleza administrativa, a la Sala Tercera de la Corte, la que, de acuerdo con la Constitución, no está facultada para conocer y decidir el proceso respectivo.

En relación con este cargo el Procurador sostiene que el artículo 17 viola el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución, porque "es atribución de la Corte Suprema de Justicia la jurisdicción contencioso administrativa respecto de los actos allí mencionados, pero no respecto de decisiones jurisdiccionales para los cuales hay recursos ordinarios y extraordinarios previstos de manera clara en el Código Judicial".

Por su parte, los miembros de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial sostienen que las resoluciones que dicta esa institución, cuando afectan los derechos de los sujetos llamados a responder patrimonialmente, son susceptibles de demandas de plena jurisdicción, mientras que las resoluciones donde se establezca que no hay mérito para fijar dicha responsabilidad constituyen actos de efectos generales y que, frente al Estado, tales actos deben tener un control que es el de la legalidad, mediante la demanda de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Al analizar el artículo 15, la Corte señaló que los actos que emite la Dirección de Responsabilidad Patrimonial son de carácter administrativo, pero dentro del subsistema especial de justicia fiscal. Si tomamos en cuenta la organización que se le ha dado a esta Dirección y las funciones que se le asignan, todo indica que estamos ante un Tribunal fiscal, más propiamente de un Tribunal de Cuentas, que actúa en desarrollo del control fiscal que constitucional y legalmente corresponde a la Contraloría General de la República. De allí que no se registre una dualidad de actos administrativos y actos jurisdiccionales en las decisiones que se profieran en materia de responsabilidad patrimonial, deducidas de las funciones asignadas a la Contraloría General de la República en el tantas veces mencionado numeral 13 del artículo 276 de la Constitución y de las normas de rango legal antes indicadas.

Sobre este mismo tema el Procurador advierte que el artículo 17 del Decreto de Gabinete viola el artículo 203, numeral 2, cuando se le atribuye a la Sala Tercera de la

Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las demandas de nulidad que fueron propuestas contra la resolución de responsabilidad patrimonial en la que se decida que no hay mérito para determinar y declarar responsabilidad alguna. En relación con este argumento cabe recordar que en el penúltimo párrafo del artículo 203 Constitucional se permite el ejercicio de la acción pública a cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país, y de igual manera se señala que pueden acogerse a la jurisdicción contencioso administrativa las personas afectadas por el acto, resolución u orden de que se trate; en materia de responsabilidad patrimonial estatal, gobernantes y gobernados son sujetos directamente afectados cuando se dañan, dilapidan, malversan o deterioran los bienes y valores del Estado, con los cuales se sufragan los servicios públicos indispensables. Por ello el Pleno disiente tanto de la pretensión que a este respecto formulán los demandantes como de la opinión externada por el jefe del Ministerio Público.

9. El artículo 18 del Decreto de Gabinete No.36 es del siguiente tenor:

"ARTICULO 18o. El término de prescripción de las acciones del Estado para determinar y exigir la responsabilidad patrimonial, quedará interrumpido a partir de la fecha de la primera diligencia escrita que se haya practicado o que se practique en el futuro, con motivo de un examen, auditoría o investigación iniciados o que inicie la Contraloría General de la República, aún cuando tal examen, auditoría o investigación no se haya adelantado hasta su conclusión. Cada gestión adicional que se lleve a efecto, volverá a interrumpir en cada caso y en sus respectivas fechas, el término de prescripción. Esta disposición tendrá efectos retroactivos".

Según el criterio de los demandantes, el texto normativo reproducido es violatorio del artículo 43 de la Constitución, la que señala de manera clara que "las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se expresen". Sustentan esa objeción aduciendo que tal efecto de la ley no resulta de la declaratoria de que se trata de una ley de orden público, sino que es indispensable que en ella se establezca en forma expresa su retroactividad. Se añade que esta infracción de la Constitución crea términos absolutos y un estado de inseguridad jurídica, dada la redacción del artículo en comento. Se sostiene igualmente que esta norma del Decreto de Gabinete infringe el artículo 287 de la Constitución, el cual establece que no habrá obligaciones irredimibles y que las limitaciones temporales a los bienes sobre el derecho de enajenación o de redención de las obligaciones, sólo serán válidas hasta por un término de 20 años.

Al examinar el texto de la norma censurada se advierte que esta crea un sistema "sui generis" sobre la interrupción de la prescripción y, aunque no contradice la Constitución Política vigente, resulta confusa e inusual porque dilata las investigaciones y fomenta la incuria de los encargados de estos casos. Nos referimos a la oración intermedia que textualmente dice: "Cada gestión adicional que se lleve a efecto, volverá a interrumpir en cada caso y en sus respectivas fechas el término de prescripción".

La Corte considera que si bien es cierto que una ley como esta, tanto por la materia que regula como por el

interés social que entraña, es de orden público porque le permite al Estado recuperar el valor de los bienes perdidos, dañados o distraídos como consecuencia de la acción de los agentes o empleados de manejo y por particulares, precisa condicionar su retroactividad a los principios universales de certeza y seguridad jurídica, porque de lo contrario se podría incurrir en persecuciones interminables medievales de ingrata recordación en la historia de la humanidad.

En cuanto a la violación del artículo 43 Constitucional, el legislador, en el artículo 19 del Decreto de Gabinete No.32, señaló de manera expresa que esta exenta legal esta investida del carácter de orden público y, además, en el artículo 18 impugnado, inciso final, dejó claramente expresado el carácter retroactivo del procedimiento de interrupción de la prescripción.

Por las razones expuestas, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA:

PRIMERO: QUE NO ES INCONSTITUCIONAL LA TOTALIDAD DEL DECRETO DE GABINETE No.36 DE 10 DE FEBRERO DE 1990

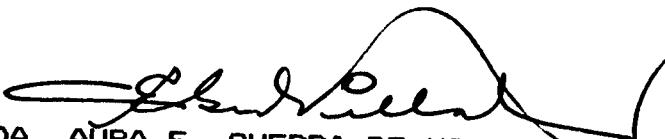
SEGUNDO: QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 1, 3, 5, 10, 15 y 17 del Decreto de Gabinete No.36 del 10 de febrero de 1990;

TERCERO: QUE SON INCONSTITUCIONALES:

- a) La frase "O SIN EL" contenida en el artículo 2o.
- b) La frase "... QUE CREA CONVENIENTES" contenida en el artículo 4o. del Decreto impugnado;
- c) La frase contenida en el artículo 14 del mencionado Decreto que dice: "EN TODOS LOS CASOS";
- d) Las frases "O QUE SE PRACTIQUE EN EL FUTURO" y

"CADA GESTION ADICIONAL QUE SE LLEVE A EFECTO, VOLVERA A INTERRUMPIR EN CADA CASO Y EN SUS RESPECTIVAS FECHAS, EL TERMINO DE PRESCRIPCION", contenidas en el artículo 18 del Decreto de Gabinete No.36, por ser violatorios de los artículos 32, 212, numeral 2, y 276, numeral 13, de la Constitución Política de la República de Panamá.

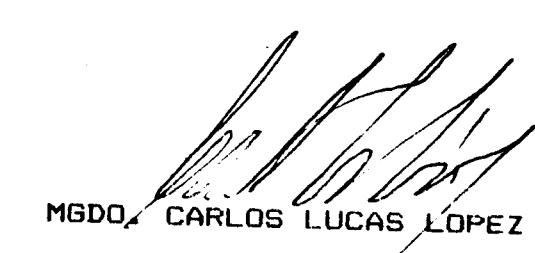
Cópiese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.



MGDA. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ



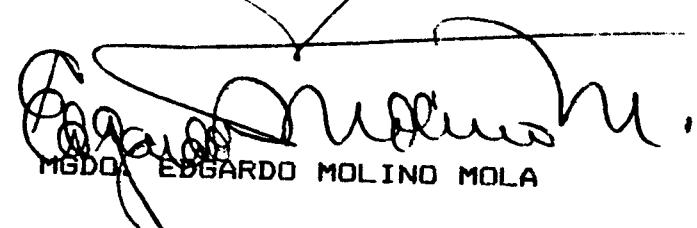
MGDO. ARTURO HOYOS



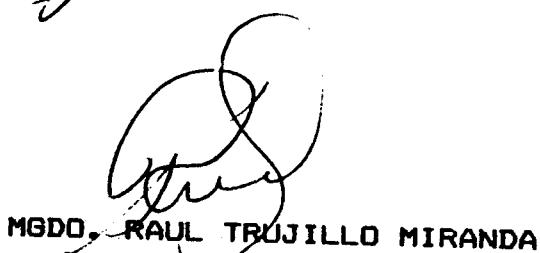
MGDO. CARLOS LUCAS LOPEZ



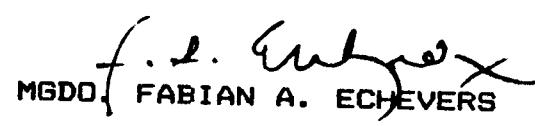
MGDO. RODRIGO MOLINA A.



MGDO. EDGARDO MOLINO MOLA



MGDO. RAUL TRUJILLO MIRANDA



MGDO. FABIAN A. ECHEVERS



MGDO. JOSE MANUEL FAUNDES



MGDA. MIRTZA ANGELICA
FRANCESCHI DE AGUILERA



CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General