

113

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, primero (1) de noviembre de dos mil siete (2007)

VISTOS:

La Licenciada Maribel Vega, quien actúa en su propio nombre, ha comparecido ante esta Superioridad a presentar Demanda de Inconstitucionalidad contra el numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial, mediante el cual se atribuye a los Agentes del Ministerio Público la función de promover la acción de amparo de garantías constitucionales en los casos que así proceda y en los procesos en que participen.

I. Argumentos de la demandante:

Considera la demandante que la facultad que otorga el numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial a los Agentes del Ministerio Público de “promover la acción de amparo de garantías constitucionales, en los casos que así proceda y en los procesos en que participen”, constituye una “...contradicción jurídica con la misma naturaleza de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales...”, toda vez que “...Al hablar de Amparo nos

referimos a DERECHOS consagrados por la Constitución y que son salvaguardados por la misma, y no a un recurso ordinario o medio de impugnación el cual deba ser utilizado por el Ministerio Público como una de sus atribuciones” (ver foja 2 del expediente).

A su juicio, la acción de amparo no puede ser utilizada como una acción popular o de la colectividad, sino que debe ser interpuesta por una persona interesada con intereses legítimos dentro del proceso y no debe ser utilizada para impugnar normas o actos violatorios de la Constitución, sino para amparar a personas individuales y bien determinadas contra órdenes arbitrarias de hacer o de no hacer, específicas e individualizadas, emitidas o ejecutadas por autoridades públicas que violen sus derechos constitucionales (ver fojas 3 y 4 del expediente).

Señala la demandante que los agentes del Ministerio Público:

- 1.- Utilizan la acción de amparo como un medio de impugnación o tercera instancia.
- 2.- No pueden considerarse parte afectada, pues no tienen un interés legítimo, individual y personalísimo sobre el resultado de la acción de amparo.
- 3.- Utilizan la acción de amparo en defensa de la colectividad, (por ser colaboradores de la administración de justicia y representar por delegación los intereses del Estado y la sociedad) cuando la naturaleza jurídica de la acción de amparo, no es proteger o tutelar actos generales, sino individuales y determinados.

Adicionalmente, expresa la demandante que la norma legislativa demandada de inconstitucional “...mantiene una laguna o vacío jurídico en cuanto a su aplicación...” (ver foja 5 del expediente), ya que no establece:

- 1.- El procedimiento que deben seguir los Agentes del Ministerio Público para hacer uso de la acción de amparo.

2.- En que parte del proceso penal es aplicable y para que delitos puede utilizarse la acción.

3.- De qué forma demuestra el Agente del Ministerio Público el interés legítimo personal sobre el derecho supuestamente violentado para considerarse legitimado para interponer la acción.

Estima el demandante que dadas las anteriores consideraciones, la norma demandada causa una inseguridad jurídica en los procesos penales panameños y su aplicación "...es una clara violación a todos los principios rectores del Derecho Procesal Moderno como lo son el principio de concordancia con los valores constitucionales, humanización y el debido proceso legal" (ver foja 6 del expediente).

Señala que la forma como ha sido redactada la norma conlleva a suponer que "...la acción de Amparo promovida por un Agente del Ministerio Público sólo puede recaer sobre el capítulo VII, denominado de los Delitos Financieros, al Título XII del libro segundo del Código Penal que comprende del artículo 393A hasta el artículo 393G..." (ver foja 6 del expediente).

Las disposiciones constitucionales que estima infringidas son los artículos 19 y 32 de nuestra Carta Magna y el literal "h" del numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que a la letra señalan:

"Artículo 19: No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

"Artículo 32: Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria".

"Artículo 8: Garantías Judiciales:

1. Toda persona tiene que ser oída...
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso toda

persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a. Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado o el tribunal;
- b. Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c. ...
- d. ...
- e. ...
- f. ...
- g. ...
- h. Derecho de recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior.
- 3. ...”.

Con relación a la alegada infracción del artículo 19 de la Constitución Política Nacional, estima el demandante que el principio de igual consagrado en dicha norma ha sido lesionado “...en cuanto que a los agentes del Ministerio Público no se les exige para promover la acción de Amparo que tengan un interés legítimo dentro del proceso, ellos sólo con decir que representan a la colectividad se les permite interponer esta acción; mientras que a los particulares la esencia misma de la institución del amparo consagra que deben tener un interés legítimo, individual, un derecho subjetivo afectado para poder promover la acción de Amparo...” (ver foja 9 del expediente).

Con relación a la manifiesta infracción del artículo 32 de la Constitución Política Nacional que consagra el principio del debido proceso legal, considera la demandante que “...la norma tachada de inconstitucional no mantiene las garantías que debe presentar la misma frente al Debido Proceso Legal...” (ver foja 8 del expediente).

Continúa señalando que se han violentado principios rectores del debido proceso legal como lo son el principio de la bilateralidad de las partes, ya que no brinda igualdad entre las partes en el derecho procesal penal y el principio de la concordancia con los valores constitucionales, por el cual la

interpretación de las normas procesales debe concordar con los presupuestos constitucionales.

Por último, manifiesta que ha sido violado el literal “h” del numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que consagra el principio de la doble instancia, “...ya que los agentes del Ministerio Público después de tener una sentencia en un proceso y utilizar el recurso de apelación ante el superior jerárquico de el juez que profirió la sentencia, si la segunda instancia no concuerda con lo pedido por parte de ellos, los mismos utilizan la acción del Amparo como una tercera instancia lo cual violenta el principio de la doble instancia...” (ver foja 10 del expediente).

II. Posición de la Procuraduría de la Administración:

Mediante Vista N° 092 de 3 de febrero de 2006, la Procuraduría de la Administración solicita a esta Superioridad se declare que no es inconstitucional el numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial.

Inicia su análisis constitucional, citando el texto del artículo 54 de la Constitución Política Nacional, que consagra la acción de amparo de garantías constitucionales y que a la letra dice:

“Artículo 54: Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales”.

A continuación cita lo expuesto por esta Corporación de Justicia en sentencia fechada 18 de abril de 1997, en la cual se enunciaron algunas notas características de la acción de amparo (ver fojas 19 y 20 del expediente).

A juicio de la Procuraduría, la norma impugnada no contiene preceptos que infrinjan el principio del debido proceso legal consagrado en el artículo 32 de nuestra Carta Magna, "...pues ya existe, a partir de lo dispuesto en el artículo 54 arriba citado, un procedimiento que prevé el trámite de los Amparos de Garantías Constitucionales, recogido en el Título III del Libro Cuarto del Código Judicial, el cual debe ser atendido y observado por todos los interesados en promover este tipo de acción, incluyendo a los Agentes del Ministerio Público" (ver foja 21 del expediente).

Siendo ello así, estima la Procuraduría que "...no es necesario que el numeral 17, del artículo 347 del Código Judicial impugnado desarrolle un procedimiento especial para la promoción de Amparos por parte de los agentes del Ministerio Público, como afirma la demandante" (ver foja 21 del expediente).

Continúa señalando que, contrario a lo que alega la demandante, la norma atacada "...es plenamente concordante con lo dispuesto en el artículo 54 que instituye la figura del Amparo de Garantías Constitucionales, toda vez que la misma no excluye de la facultad para interponer dicha acción a ninguna persona, lo cual refleja que la facultad legal de los agentes del Ministerio Público...no es contrario, ni incongruente con los valores constitucionales establecidos" (ver foja 21 del expediente).

Sobre la alegada infracción del artículo 19 de la Constitución Política Nacional que consagra el principio de igualdad, a juicio de la Procuraduría, la norma impugnada "...no establece ningún tipo de privilegio, ni exime del cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales a los agentes del Ministerio Público que promuevan este tipo de acciones, por el contrario, éstos deben sujetarse a las mismas condiciones que establece tanto la Constitución Política, como el Código Judicial para la interposición de Amparos de Garantías" (ver fojas 21 y 22 del expediente).

Sobre el alegado “interés legítimo” que según la demandante no se les exige a los agentes del Ministerio Público, señala la Procuraduría que la acción de amparo puede ser promovida por cualquier persona, lo que “...enerva el argumento del interés legítimo, permitiendo así la función de los agentes del Ministerio Público de promover, cuando así proceda y en los casos que participen, un Amparo de Garantías” (ver foja 22 del expediente).

En cuanto a la infracción del principio de doble instancia consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, considera la Procuraduría que “...la norma legal impugnada no establece una tercera instancia como afirma la demandante, más bien le atribuye al Ministerio Público como función, el ejercicio de una acción extraordinaria establecida para tutelar derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política a los particulares y para mantener el respeto al orden constitucional” (ver fojas 22 y 23 del expediente).

III. Decisión de la Corte:

La norma legal que alega la demandante como violatoria de la Constitución Política Nacional es el numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial que atribuye como una de las funciones a los agentes del Ministerio Público la de “promover la acción de amparo de garantías constitucionales, en los casos que así proceda y en los procesos en los que participen”.

Esta Corporación de Justicia estima conveniente hacer un análisis de la figura del amparo de garantías constitucionales y los sujetos procesales que intervienen en la misma.

Sobre el particular, el artículo 54 de la Constitución Política establece lo siguiente:

“Artículo 54: Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o no hacer, que viole los derechos y garantías que esta

Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales".

De la simple lectura de esta norma constitucional se desprenden ciertas notas características de la acción de amparo, entre las que cabe señalar las siguientes:

- " a) Es una acción que se concede a toda persona, natural o jurídica;
- b) Procede contra órdenes de hacer o de no hacer dictadas por cualquier servidor público;
- c) Las órdenes de hacer o de no hacer han de ser violatorias de derechos y garantías reconocidas en la Constitución Política;
- ch) La acción de amparo se tramita mediante procedimiento sumario; y,
- d) Es de competencia de los tribunales judiciales" (ver resolución dictada el 18 de abril de 1997 dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Doctor Rolando Murgas contra los artículos 2554, 2555, 2608, 2611, 2612, 2614, 2615, 2616 y 2621 del Código Judicial).

La figura del amparo de garantías constitucionales tiene un doble objeto de protección, "...la integridad y supremacía del ordenamiento constitucional y ...garantizar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos, de las normas que consagran los derechos y garantías fundamentales reconocidos en ese cuerpo de normas superiores a favor de las personas naturales y jurídicas" (ver la sentencia precitada).

Si bien es cierto que el artículo 54 de la Constitución Política otorga legitimación para accionar a "toda persona", tal como lo ha señalado esta Superioridad anteriormente "...esta fórmula no puede entenderse como generalizada, pues del texto del artículo citado se infiere que la persona está representada por aquella que sufre la violación o amenaza de sus derechos, es

decir, el afectado con el acto atacado. Es decir, que el amparista debe ser el afectado, el que sufre en sus derechos las consecuencias de la conducta lesiva..." (ver sentencia fechada 6 de septiembre de 2006 dictada dentro del Amparo de Garantías Constitucionales promovido por la firma forense Icaza, González-Ruiz & Alemán, en representación de BNP Paribas Sucursal Panamá, contra la Fiscalía Sexta de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá).

El demandante o persona interesada que promueve el amparo no es otra que aquella contra la cual se expida o ejecute, por cualquier servidor público, la orden de hacer o de no hacer violatoria de alguno de sus derechos y garantías constitucionales, mientras que el demandado es el servidor público que dictó la orden cuya revocatoria se pide.

Siendo ello así y considerando que los agentes del Ministerio Público intervienen como parte en el proceso penal, estos pudieran ver afectados sus intereses o pretensiones por una orden de hacer o no hacer dictada dentro del proceso penal, por lo que, contrario a lo que alega la demandante, sí poseen un interés legítimo para promover la acción de amparo de garantías constitucionales de darse esa situación.

Con relación a la alegada violación del artículo 32 de la Constitución Política Nacional, que consagra la garantía constitucional del debido proceso y a la supuesta infracción del artículo 8, numeral 2, literal "h" de la Convención Americana de Derechos Humanos, que estatuye como una garantía judicial de los enjuiciados el derecho a recurrir el fallo ante el juez o tribunal superior, esta Corporación de Justicia estima prudente efectuar las siguientes consideraciones:

La Constitución Política Nacional establece en el artículo 32 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".

Tal como lo ha señalado esta Superioridad en reiteradas ocasiones, el debido proceso legal se viola únicamente cuando se desconocen trámites esenciales en su tramitación, tales como el traslado de la demanda, la falta de notificación para la celebración de la audiencia, la oportunidad de alegar, de aportar pruebas, de recurrir y la falta de motivación de la sentencia, entre otros aspectos (Ver registro judicial, mayo de 1994, páginas 109 a 111 y resolución dictada el 18 de agosto de 1995 dentro de la acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Víctor Manuel Collado Sánchez en representación de Ambrosio González y Griselda Díaz de González, en contra de la Sentencia Nº PJ-5 de 19 de febrero de 1991 proferida por la Junta de Conciliación y Decisión Nº 5).

Estima esta Superioridad que la facultad que la norma legal impugnada confiere a los agentes del Ministerio Público de promover la acción de Amparo de Garantías Constitucionales cuando sea procedente, no viola en forma alguna la garantía del debido proceso, toda vez que la norma impugnada es concordante con lo establecido en el artículo 54 de nuestra Carta Magna.

El artículo 54 precitado no excluye de la facultad de interponer la acción constitucional de amparo a ninguna persona, ni tampoco excluye la posibilidad de accionar esta figura en el proceso penal.

La acción de amparo, únicamente resulta inadmisible cuando se interpone contra decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2615 del Código Judicial.

Siendo ello así, la alegada violación al “principio de bilateralidad de las partes” y al “principio de concordancia con los valores constitucionales”, es a todas luces improcedente.

En cuanto al señalamiento de la demandante, relativo a la “laguna jurídica” que genera la norma impugnada, ya que en esta no se establece el

procedimiento que deben seguir los agentes del Ministerio Público para utilizar la acción; en que parte del proceso penal es aplicable y para que delitos y de que forma demuestra el agente del Ministerio Público el interés legítimo sobre el derecho que alega violentado, esta Superioridad considera que existiendo un procedimiento que prevé el trámite de la figura en comento, este deberá ser el atendido por todos los interesados en promover dicha acción constitucional, incluyendo a los Agentes del Ministerio Público.

Respecto a la alegada infracción del literal “h”, numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el “principio de doble instancia”, no observa esta Superioridad que la norma en análisis promueva, como manifiesta la demandante, que los agentes del Ministerio Público utilicen la acción de amparo como “una tercera instancia lo cual violenta el principio de la doble instancia” (ver foja 10 del expediente).

Como hemos manifestado, la norma legal impugnada le atribuye al Ministerio Público el ejercicio de una acción extraordinaria, como lo es la acción de amparo de garantías constitucionales, lo que no implica en forma alguna la creación de una tercera instancia, como erróneamente señala la demandante.

La alegada violación de la norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, es improcedente.

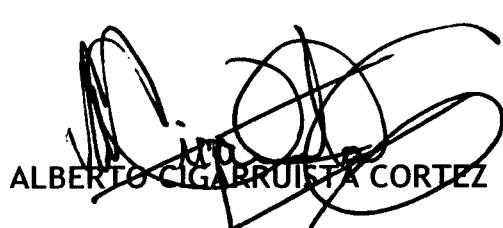
Por último, en cuanto a la alegada infracción de lo dispuesto en el artículo 19 de nuestra Carta Magna, que consagra el “principio de igualdad”, contrario a lo señalado por la demandante, la norma impugnada no contempla ningún privilegio o condición especial para la interposición de la acción de amparo por parte de los agentes del Ministerio Público, quienes deberán cumplir con los requisitos y condiciones legales y constitucionales establecidos para promover dicha acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial.

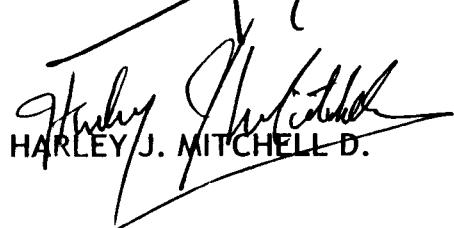
NOTIFÍQUESE,


HIPÓLITO GILL SUAZO

 
ESMERALDA AROSEMANA DE TROITIÑO VICTOR L. BENAVIDES P.


ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ


GRACIELA J. DIXON C.


HARLEY J. MITCHELL D.


ANÍBAL SALAS CESPEDES


WINSTON SPADAFORA F.


JOSE A. TROYANO P.


CARLOS H. QUESADAS G.
SECRETARIO GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los, 18 días del mes de enero del año 2003 a las cuarto y treinta horas
Notifíco al Procurador de la resolución anterior.


Firma del Notificado