

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO. Panamá, dieciocho
(18) de diciembre de mil novecientos ochenta y seis
(1986).

V I S T O S :

El Dr. WINSTON ROBLES CHIARI en su condición de Director del Diario La Prensa, anunció formalmente la ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD en el procedimiento administrativo que adelanta el Ministerio de Gobierno y Justicia, con motivo de la denuncia presentada el día 8 de febrero de 1985 por el señor Pacífico Castellero. ~~

Considera el advirtente que los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978, infringen los artículos 22, en su inciso 2o., 31, 32, 33, 199 y 207 de la Constitución Nacional, por desconocer las garantías del debido proceso y la función jurisdiccional del Organo Judicial.

El Procurador General de la Nación al contestar el traslado de Ley expuso:

"El señor Ministro de Gobierno y Justicia, ha presentado a Vuestra consideración el escrito interpuesto por el Doctor WINSTON ROBLES CHIARI, mediante el cual advierte la inconstitucionalidad de los Artículos 15, 16 y 17 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978.

En respuesta al traslado que se me ha corrido de la consulta de inconstitucionalidad antes descrita, tengo a bien efectuar las siguientes consideraciones:

I.- Sostiene la advertencia que el Artículo 15 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978 es violatorio del Artículo 32 y 22, segundo inciso, de la Consti-

2

ción Política. Al exponer el concepto de la infracción manifiesta:

"La norma impugnada no deja ni siquiera entrever una remota posibilidad de defensa frente a este injustificable poder discrecional del Ministro de Gobierno y Justicia para imponer sanciones. Viola también, por idénticas razones, el artículo 32 de la Norma Fundamental que establece que todos los ciudadanos tienen derecho a ser juzgados por autoridad competente y CONFORME A LOS TRAMITES LEGALES. La norma no establece trámite alguno y es violatorio de la Constitución que el Ministerio de Gobierno y Justicia sea competente para juzgar hechos punibles con prisión, que es una típica sanción prevista en el Código Penal".

La norma cuya constitucionalidad se consulta, expresa textualmente lo siguiente:

"ARTICULO 15: Queda prohibida la publicación de:

- a) Noticias falsas, documentos supuestos, alterados o atribuidos inexactamente a determinadas fuentes;
- b) Hechos relativos a la vida privada de una persona que puedan producir perjuicios morales al afectado;
- c) Comentarios, referencia o alusiones a defectos físicos de determinada persona;
- d) El nombre de menores de edad que hayan cometido o estén en alguna forma implicados en delitos; y
- e) Suscripciones o colectas que tengan por objeto indemnizar a cualquier persona por las multas, daños o perjuicios a que haya sido condenada judicialmente y que provengan de la ejecución de un delito.

La infracción de esta disposición será sancionada con prisión de diez (10) días a seis (6) meses, o con una multa de cincuenta (50.00) a dos mil quinientos (B/.2,500.00) Balboas".

Nuestra Constitución recoge en su Artículo 32 el principio universalmente conocido del "debido proceso", que tuvo su origen en la Carta Magna expedida en

Inglaterra en el año 1215, conforme al cual, al gobernado se le garantiza que al ser juzgado por una causa lo será por una sola vez, por autoridad competente y conforme a los trámites legales.

Reconocido en los distintos sistemas jurídicos occidentales, su propósito no debe ser otro que la protección del ciudadano contra toda acción abusiva y arbitraria que pueda emanar del poder público, manifestada ésta a través de una legislación arbitraria, como a la vez, de actos arbitrarios de la autoridad.

Concretamente puntualiza su advertencia en cuanto al aparte de esa garantía penal relativa a "...conforme a los trámites legales...", concepto éste que encierra la observancia de un procedimiento apropiado, que le garantice al individuo los medios de defensa, que se allegue la prueba adecuada, alegatos, etc.

Respecto a la aplicabilidad de esta garantía penal en la esfera administrativa, somos de opinión que ninguna interpretación de esa norma superior permite excepcionar su aplicación cuando se presenta la circunstancia de "juzgar" a un individuo.

Esa Alta Corporación de Justicia, en fallo de 8 de julio de 1971, tuvo la oportunidad de referirse al concepto "acto jurisdiccional", recogiendo la opinión de Rafael Bielsa en su obra "Cuestiones de Jurisdicción, Acciones y Recursos", exponiendo que:

"El concepto de 'acto jurisdiccional' es explicado por el jurista argentino Rafael Bielsa, quien considera que dicho acto surge 'cuando se decide una cuestión promovida por quien alega que se ha lesionado su derecho o su interés legítimo por una resolución general o un acto determinado.' (Obra "CUESTIONES DE JURISDICCION, ACCIONES Y RECURSOS" pág. 22, Ed. de 1956).

Más adelante señala que en la esfera administrativa a una autoridad en ciertos casos sólo le compete cumplir una función administrativa, mientras que en otros se le puede atribuir la potestad jurisdiccional; para lograr tal distinción deben tenerse presente los siguientes conceptos:

'Si una autoridad administrativa, cualquiera sea, puede decidir en materias de su competencia, o sea

resolver cuestiones surgidas en la ejecución de la Ley, es porque ello entra en la función de verdadera contienda, pues para eso sería necesario que el Poder Administrador asumiera la actitud de parte frente al administrado.

'Dentro de la Administración activa puede haber acto jurisdiccional, como el recurso jerárquico, si su régimen es de esa naturaleza, es decir, si el recurso se promueve fundado en la lesión de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, y si la autoridad que se alega, se prueba y se informa, aún cuando no haya precisamente constitución de partes en el sentido procesal".

En igual forma, JAIRO RODRIGO HERNANDEZ VASQUEZ, en su obra "EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA", citando jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia, de fecha 29 de octubre de 1920, conceptuó lo siguiente:

"Todos los actos del gobierno y de sus agencias son actos administrativos, en cuanto inciden sobre el ejercicio de los derechos del hombre. No son, al menos desde el punto de vista formal aunque muchos de ellos, por costumbre o por tolerancia social o jurisprudencial, sean jurisdiccionales desde el punto de vista material o de su esencia, circunstancia que no puede sustraerlos al control, porque se violaría una de las más importantes funciones que la Constitución atribuye al Consejo de Estado, como es la de, desempeñar las propias de Tribunal supremo de lo contencioso administrativo. Esta atribución enseña que la totalidad de los actos del gobierno que afecten al gobernado, ya sea por vía general, ya de carácter individual, están sujetos a la revisión de los tribunales administrativos salvo expresa excepción de la ley, que podría ser discutible desde el punto de vista de su exequibilidad pero que, en todo caso, sólo se refiere a los pronunciados por las autoridades de policía, es decir, los actos jurisdiccionales relativos a la violación de los preceptos cuyo fin es la protección, de la seguridad, de la tranquilidad y de la salubridad pública en el restringido pero muy exacto sentido que le han dado las leyes desde el año de 1943 y que resume con fortuna el decreto 1355 de 1970.

Los actos formalmente administrativos son materialmente jurisdiccionales cuando deciden sobre controversia planteada entre el gobierno y los gobernados o cuando ponen en movimiento la acción ejecutiva con el fin de indagar acerca de hechos prohibidos y penados por la ley. Donde quiera que surja controversia que haya de decidirse mediante providencia emanada de cualquier agencia del Estado, acerca de lo justo o de lo injusto desde el punto de vista legal, allí se identificará un acto materialmente jurisdiccional...

Los actos administrativos de contenido jurisdiccional están limitados por las mismas reglas del debido proceso que alinderan la función de los jueces y la violación de tales reglas es una de las causales de su nulidad. Entre ellas se destaca el derecho de defensa y la amplitud de las pruebas.

En el derecho colombiano se conocen muchas y variadas leyes penales cuyo primer juzgamiento se ha encomendado a agencias del gobierno y que van desde las multas que se imponen por inexactitud en las declaraciones para impuestos hasta las que se autorizan por las violaciones sobre control de precios, circulación de monedas extranjeras, leyes bancarias, etc. las que, sin embargo, no pueden evadir, ni en la práctica, justo es reconocerlo, se ha pretendido que eludan el control jurisdiccional de los tribunales de lo contencioso administrativo".

De todo lo que se deja expuesto cabe deducir que, todo acto jurisdiccional, de carácter administrativo, debe ser el resultado de un proceso, advirtiéndose pues la necesidad de que toda excerta legal que contemple un acto de esta naturaleza conlleve su procedimiento, salvo que exista un procedimiento de carácter general aplicable supletoriamente, en los supuestos de no existir un procedimiento especial.

La Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regula el procedimiento gubernativo ante las autoridades administrativas y ante la Sala Tercera de la Corte, contemplando su Capítulo I, Título II, todo lo referente al procedimiento, notificaciones, recursos, pruebas, etc. Dicha Ley constituye

en nuestro ordenamiento jurídico el procedimiento general en la esfera administrativa.

En este sentido, el Artículo 23 de dicha excerta legal preceptúa que "Las reglas del presente capítulo se aplicarán cuando las leyes o los decretos no establezcan un procedimiento especial para el trámite de los negocios en cualquier dependencia de la Administración. En este último caso regirá el procedimiento especial".

Ahora bien, el Artículo 29 de la precitada Ley 33 de 1946, prescribe textualmente:

"ARTICULO 29: Las resoluciones que ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional debe notificarse personalmente al interesado o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición, debiendo expresarse los recursos que por vía gubernativa procedan y el término dentro del cual deban interponerse, todo bajo la responsabilidad del funcionario correspondiente".

De la disposición transcrita se colige que este procedimiento está dirigido a regir la actuación posterior a la expedición del acto administrativo, circunstancia ésta que a nuestro juicio, impide la aplicación de este procedimiento general en actos administrativos de carácter jurisdiccional.

En consecuencia, no existiendo un procedimiento general tendiente a la reglamentación de actuaciones de esta naturaleza, toda Ley que contemple la imposición de sanciones debe contener de manera expresa un procedimiento, a fin de dar cumplimiento a la exigencia contenida en el Artículo 32 del Estatuto fundamental.

No puede satisfacerse este principio constitucional del debido proceso, si la propia Ley no contempla un procedimiento capaz de sujetar a la Administración a esta garantía, que engendra el derecho a favor del ciudadano a su defensa, a escucharlo, a darle oportunidad de solicitar pruebas, que éstas se practiquen, como a la vez, se tomen en consideración sus alegatos en la decisión final.

Expuesto lo anterior, y al adentrarnos a la cuestión planteada, observamos que el Artículo 15 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978, advertido, enumera de

manera taxativa en cuatro acápite las publicaciones que esta Ley prohíbe, estableciéndose en su parte final, las correspondientes sanciones.

Cabe señalar que al destacar igualmente el artículo 16 de esa excerta legal, una serie de sanciones, se colige el evidente propósito del legislador del tratamiento diferente de cada una de éstas, obedeciendo ello al claro carácter penal que está revestido el Artículo 15, ahora advertido, a pesar de no encontrarse adscrita al Código Penal.

Sobre ese particular aspecto, ha dicho la Corte en fallo de 25 de octubre de 1977, "...el hecho de que el artículo impugnado no se haya incorporado manifiestamente al Código Penal es irrelevante para determinar su anturaleza civil o penal, porque además de haber muchas disposiciones penales diversas en la legislación nacional de distinta índole, sin que materialmente hayan sido agregadas al Código Penal -no por eso pierden su carácter punitivo...".

Ahora bien, conceptuándose en nuestro medio, al principio del debido proceso, como propio del proceso penal, su aplicación en la esfera administrativa, con lleva obligatoriamente el cumplimiento de los fundamentos básicos en materia penal, relativo principalmente a conceptos, como la pena, el sujeto a sancionar, autoridad, etc.

Concluyéndose que las sanciones establecidas en la disposición ahora advertida, tiene el carácter de pena, de lo que sigue, que el sujeto a sancionar, lo es una persona natural, es decir, se contrae la condena penal, circunstancia que viabiliza plenamente la vigencia del principio del debido proceso.

Así las cosas, y luego de un detenido estudio de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978, debe concluirse en cuanto a que no establece norma alguna de carácter procedimental tendiente a regular el proceso, tal como lo dispone el artículo 32 de la Constitución Nacional. Es decir, las reglas procesales a que debe ceñirse su actuación el Ministerio de Gobierno y Justicia, trámites que para juzgar exige la cita norma constitucional.

Acertadamente señala el advertidor, no se establece ningún tipo de procedimiento, que permita a los denunciados, presentar excepciones o defensas, no establece término de notificación, ni de contestación, ni de pruebas, ni alegatos.

Como excepción a lo señalado, los artículos 17 y 18 establecen la autoridad competente para dictar el acto sancionador como a la vez, los recursos susceptibles de interponerse contra el mismo, observándose que el recurso de avocamiento fue eliminado, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984.

Si bien es cierto que resulta expresa la facultad punitiva que a la Ley le concede el artículo 37 de la Carta Fundamental, respecto a la conducta abusiva del derecho allí consagrado, somos de opinión que ésta requiere armonizarse con los diversos principios de garantía penal a que tienen derecho los ciudadanos, establecidos igualmente en la propia Constitución.

En síntesis, erigiendo el Artículo 15 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978, una conducta tipificada como delito y fijándose se sanción penal, no obstante, se omite establecerse el proceso, "...el trámite legal..." anterior a la expedición del acto administrativo jurisdiccional, su omisión hace del artículo 15 violatorio del artículo 32 de la Carta Fundamental.

Señala la advertencia que igualmente el artículo 15 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978, infringe el artículo 22, segunda parte, de la Constitución Nacional.

El artículo 22, segunda parte, de la Constitución Nacional, señala textualmente:

"ARTICULO 22:
....."

Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales.

....."

Luego de analizar esta segunda parte del Artículo 22 de la Carta, en relación a lo dispuesto en el Artículo 15 de la referida Ley 11, somos de opi-

nión que la advertencia ahora planteada, carece de base jurídica.

Como puede colegirse, la disposición superior contiene la declaración de una serie de principios que constituyen garantías especiales para el ciudadano, una vez resulte detenido, es decir, la norma circunscribe el motivo y las circunstancias en que han de tener vigencia los mismos. No obstante, la disposición legal advertida concretase a determinar las conductas antijurídicas y sus penas, es decir, materias jurídicamente distintas, no pudiéndose producir vicio alguno, de allí que la presente impugnación esté desprovista de razones en cuanto a la inconstitucionalidad, que como se observa, en el libelo apenas se menciona.".....

" En síntesis, puede sostenerse que la advertencia considera violado el principio constitucional de independencia judicial, al desconocerse la función jurisdiccional privativa del Organo Judicial.

En atención a lo expuesto, el artículo 1º de la Ley 61 de 1946, tal cual fue reformado por el artículo 10. de la Ley 1 de 1959, establece que la administración de justicia se ejerce de manera permanente por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces Municipales y cualquier otra entidad que hubiere de crearse concordancia con las necesidades y con los tratados públicos, y señala igualmente que en lo administrativo, la justicia se ejerce también por los servidores públicos a quienes la Ley expresamente le atribuye esa facultad.

En nuestro ordenamiento jurídico no se puede admitir de manera tajante y excluyente que de manera privativa corresponda la función de administrar justicia al Organo Judicial.

En este sentido, podrá observarse que autoridades administrativas ajenas al Organo Judicial, conocen de algunas conductas tipificadas como delitos, tales como las lesiones personales en los casos del artículo 135 del Código Penal, cuando la incapacidad no exceda de 20 días y no produzca otras consecuencias. En igual forma se produce este fenómeno en los delitos contra la propiedad, reprimidos con arresto, cuando la cuantía no sea superior a B/.50.00, tal como lo dispone la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974.

Por otro lado, en materia fiscal, las autoridades administrativas conoce, igualmente, de los delitos de contrabando y defraudación."

.....
.....

"Expuesto todo lo anterior, somos de opinión que el Artículo 17 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978 no infringe los Artículos 199 y 207 de la Constitución Nacional.

Honorables Magistrados,

Lic. Manuel José Calvo
Procurador General de la Nación."

La Ley 11 de 10 de febrero de 1978, vigente al momento de la denuncia, es una Ley especial, que señala la pena de prisión que ha de fijarse mediando previamente un procedimiento de tipo administrativo; y de ello es consciente el advirtiente cuando señala la existencia del procedimiento al momento de advertir la inconstitucionalidad de las normas que podrían ser aplicadas, "de lo contrario no hubiese procedido la consulta.

El Artículo 15 de la citada ley, señala y adecua los actos que pueden ser sancionados; y además especifica la sanción que corresponde cuando se ejecuten dichos actos, de tal suerte que la Ley vigente ha determinado los actos y la sanción; y el hecho de no señalarse en este artículo el procedimiento, no le quita la constitucionalidad, porque es sabido que existen dos tipos de normas, las llamadas sustantivas y las llamadas adjetivas, siendo éstas últimas las que señalan el procedimiento.

El Artículo 16, de la ley citada, atacado por ambiguo y por dejar un margen de alta discrecionalidad, se aplicará en los casos de manifiesto incumplimiento de las obligaciones que imponen con esta Ley a quienes tienen en sus manos los medios de comunicación social, y por ende

no es cierto que haya indeterminación de las conductas a sancionar. El margen de discrecionalidad, a mas de ser una medida utilizada por nuestro ordenamiento jurídico en todos los niveles, es saludable y en nada afecta el orden constitucional.

El Artículo 17 de la misma excerta legal, lo único que hace es asignar la autoridad que ha de tener en sus manos la facultad de sancionar, por lo que en nada afecta tampoco el orden constitucional.

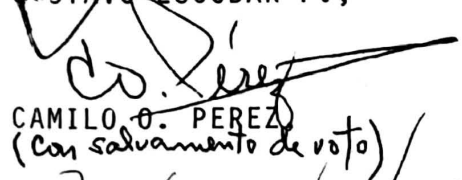
Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA - PLENO - administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que los Artículos 15, 16 y 17 de la Ley 11 de 10 de febrero de 1978 son CONSTITUCIONALES.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE.

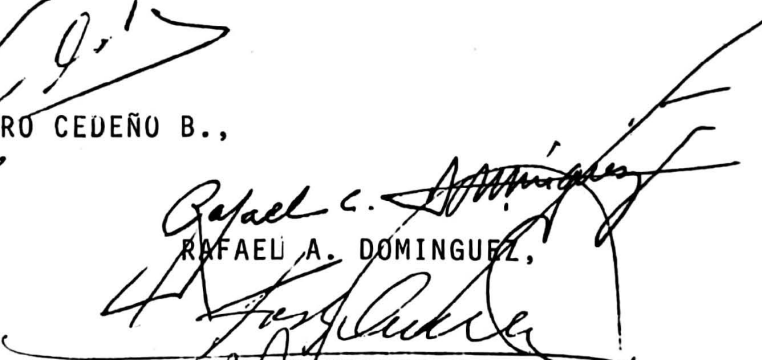

ALVARO CEDEÑO B.,


ISAAC CHANG VEGA,


GUSTAVO ESCOBAR P.,


CAMILO O. PEREZ
(con salvamento de voto)


MARISOL M. REYES DE VASQUEZ,


RAFAEL A. DOMINGUEZ,


RODRIGO MOLINA A.,


ENRIQUE BERNABE PEREZ,


MANUEL JOSE CALVO
(con salvamento de voto)


JOSE GUILLERMO BRODE,
Secretario General.