



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO

PANAMÁ, TRES (3) DE ABRIL DE DOS MIL DIECIOCHO (2018).

Exp N°687-17 (592122017) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUÍZ DÍAZ, EN SU PROPIO NOMBRE, CONTRA EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY 23 DE 27 DE ABRIL DE 2015.

Vistos:

El licenciado ROBERTO RUIZ DÍAZ, actuando en su propio nombre, ha presentado acción de Inconstitucionalidad contra un párrafo del artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015.

Sobre esto, debe advertirse que si bien inicialmente se identifica como norma impugnada la totalidad del artículo, al momento de la transcripción sólo se alude a un párrafo del mismo, el cual pasamos a detallar:

“El plazo durante el cual una persona se considerará persona políticamente expuesta será desde el momento de su nombramiento hasta su separación del cargo **y por un período posterior no mayor de dos años desde el momento que cesa de ejercer las funciones y obligaciones por la cual fue calificado persona políticamente expuesta en un inicio**”. (Lo resaltado es del recurrente).

Considera el recurrente que esa frase contraviene los artículos 19, 220 numeral 3 y 300 de la Constitución Política, sobre la base de los siguientes criterios:

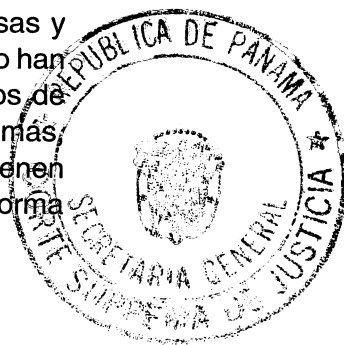
Artículo 19:

“... La Ley 23 de 2015 se dio a la tarea de estigmatizar a los funcionarios públicos nacionales, extranjeros o de organismos internacionales como si fueran potenciales delincuentes y estableció mediante el artículo 34, que los mismos eran personas de ALTO RIESGO y por ende deberían ser sometido a investigaciones ampliadas, antes de permitirles utilizar el sistema financiero nacional, como lo es la simple apertura de una

61

cuenta bancaria o la necesaria solicitud de un préstamo bancario.

Adicional que obliga a someterse a investigaciones extensas y discriminatorias, situación que no ocurre con persona que no han tenido el alto honor de prestar servicio a su país en cargos de importancia y relevancia, le prorrogan por dos años más, después de haber abandonado un cargo público que se tienen que seguir sometiendo a este vejamen, cuando ninguna norma constitucional contempla eso”.



Artículo 220 numeral:

“La violación... se produce... al atribuirle funciones de investigación, ya sea de índole administrativa a las entes (sic) supervisores de la Banca nacional, así como entidades privadas, como lo son los bancos para someter a investigaciones rigurosas, a funcionarios públicos, que en el uso de la libertad de contratar, acudan a entidades financieras a realizar trámites, como lo realiza cualquier otro funcionario”.

Artículo 300:

“... incluye una obligación para todo aquel funcionario público de alto rango y mal considerado persona expuesta políticamente, a que se tiene que someter, después de abandonar el cargo, a investigaciones por espacio de dos años, para hacer uso del sector financiero nacional.

Esta situación no la sufren los otros funcionarios públicos que se desligan del sector público, sino solos los que un glosario de términos (sic), como el establecido en el numeral 18 del artículo de la ley 23 de 2015 establece, de forma antojadiza”.

Expuesto lo anterior, se procedió con los trámites de rigor, siendo el primero de ellos el relativo a la admisión de la causa, a lo cual se accedió mediante resolución motivada para los fines correspondientes. Consecuente con lo anterior, se surtió traslado al Procurador de la Administración, quien mediante opinión concluyó que la normativa recurrida no contraviene la Carta Magna Nacional. Tal conclusión se adoptó en virtud de planteamientos como los que se detallan a continuación:

“Este Despacho se opone a lo indicado por el recurrente, ya que la adopción de ‘... una debida diligencia ampliada o reforzada del cliente para los individuos que se encuentren bajo la categoría de persona expuesta políticamente extranjero y persona expuesta políticamente nacional (ya sea un cliente o beneficiario final), por considerar este perfil de cliente de alto riesgo...’, **no está destinada únicamente a los funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales**, como lo indica el demandante, puesto que el propio artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, bajo examen, es el que remite al numeral 18 del artículo 4 de ese mismo cuerpo normativo...”

62

En efecto, el numeral 18 del artículo 4 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, incluye, entre otros, a **'los políticos de alto perfil'** los que no necesariamente entran en la categoría de **funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales**.

Por consiguiente, no nos encontramos ante una situación de fuero, privilegio o discriminación a la que alude la norma superior invocada.

La correcta interpretación del artículo 19 de la Constitución Política no prohíbe que haya distinciones entre los habitantes del Estado, sino distinguos, entendidos estos últimos como una limitación, una restricción injusta o un trato desfavorable para determinadas personas.

...

Además, en el artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, no existen referencias a raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas como patrón en la fijación del contenido programático de la norma acusada de inconstitucional. Tampoco contiene fueros ni privilegios referida a situaciones de carácter estrictamente personales; por tanto, no colisiona, en modo alguno, con la orientación reflejada en la disposición superior analizada.



...

En relación con el **artículo 300 de la Constitución Política...**

Este Despacho también se opone a este cargo de inconstitucionalidad, puesto que el artículo 34 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, objeto del proceso, no está estableciendo alguna limitación para acceder a la condición de servidor público ni para perderla.

...

En el proceso bajo examen, se observa que se hace hincapié en los funcionarios de alta jerarquía, ello con el propósito de preservar la buena administración, dado que son los que toman las decisiones, sin que se entienda que estamos ante situaciones de trato desfavorable.

... en lo que respecta al **numeral 3 del artículo 220 del Estatuto Fundamental**

...

Este Despacho es de la opinión que el demandante ha incurrido en un error de interpretación al invocar como infringido el numeral 3 del artículo 220 del Texto Fundamental, debido a que esa norma señala las atribuciones del Ministerio Público, concretamente, la de vigilar la conducta oficial de los funcionarios y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.

...

En cuanto a lo expuesto por el demandante, en el sentido que se ha desvirtuado el **numeral 3 del artículo 220 Constitucional, otorgándole a la Superintendencia de Bancos funciones que le competen al Ministerio Público**, es importante aclarar que la **exposición de motivos** de la ley bajo análisis, incluye una modificación a la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, a fin de determinar las entidades que se definen como autoridad competente **y es aquí donde se incorporan modificaciones al Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, sobre la facultad de la Superintendencia de Bancos para obtener la información de los pasivos, así como la confiabilidad administrativa,**

igualmente se incluyen las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores sobre las atribuciones de ese Superintendente, **como entes supervisores extranjeros y el acceso de la información confidencial**. También se regulan aspectos generales de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la Comisión Presidencial de Alto Nivel Contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CPAN) y se adopta la denominación de la Dirección de Políticas de Prevención del Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, se le otorga la facultad para supervisar en materia de prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento de terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a los sujetos obligados.

...

En atención a ello, la Constitución Política juega un papel muy importante; puesto que el artículo 4 de la Constitución Política de Panamá expresamente establece lo siguiente: 'La República de Panamá acta las normas del Derecho Internacional', es decir, que por mandato constitucional el Estado panameño obedece los tratados internacionales que hayan sido acordados, ratificados y aprobados según las reglas establecidas para tales efectos.

...

Una vez expuesto lo anterior, es natural que exista una relevancia a nivel mundial del combate del crimen organizado y de los efectos negativos que esto representa para un país; por lo tanto, son necesarias las políticas de preservación de garantías básicas del propio Estado...

...

En atención a estas evaluaciones los Estados miembros, en este caso particular la República de Panamá, tiene que adoptar medidas para prevenir estos delitos y que no afecten el sistema financiero".

Consideraciones y decisión del Pleno:

Posterior a lo antes indicado, se dio inicio a la etapa de alegatos, misma que no fue aprovechada para los efectos que ha sido establecida. Por tal razón, lo que procede es decidir el fondo de la presente controversia.

En virtud del análisis que corresponde realizar, debe recordarse que la frase o párrafo que se estima contraviene la Constitución Política, se inserta dentro del artículo 34 denominado "Conocimiento Ampliado de clientes Bajo la Clasificación de Personas Expuestas Políticamente", mismo en el que además de establecer un plazo dentro del cual se considera a una persona como políticamente expuesta (que es lo



04

impugnado), remite al numeral 18 del artículo 4 de la Ley 23 de 2015, que se procede a citar a fin de completar la disquisición que para esta causa corresponde:

“18. *Personas expuestas políticamente.* Personas nacionales o extranjeras que cumplen funciones públicas destacadas de alto nivel o con mando y jurisdicción en un Estado, como (pero sin limitarse) los jefes de Estados o de un gobierno, los políticos de alto perfil, los funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, los altos ejecutivos de empresas o corporaciones estatales, los funcionarios públicos que ocupen cargos de elección popular, entre otros que ejerzan la toma de decisiones en las entidades públicas; personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones importantes por una organización internacional, como los miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la junta directiva o funciones equivalentes”.



Aclarado lo anterior y tal como se adelantó, el recurrente considera que la frase que reza: *“y por un período posterior no mayor de dos años desde el momento que cesa de ejercer las funciones y obligaciones por la cual fue calificado persona políticamente expuesta en un inicio”* contraviene el artículo 19 constitucional.

Sobre el particular, observa este Tribunal que el recurrente centra sus argumentos de inconstitucionalidad, en que tanto la ley como el artículo donde se encuentra la frase, estigmatizan a una serie de personas o funcionarios. Sin embargo, de esa afirmación lo que se puede concluir es que el recurrente equivoca su planteamiento, primero porque la contravención constitucional en gran medida se la atribuye a la ley y al artículo, y no al párrafo identificado. Segundo, porque los argumentos que se desarrollan no establecen ninguna referencia o elemento de discriminación, ya que lo atacado versa sobre el establecimiento de un término o período, pero no de alguna de las condiciones que existen como parámetro para establecer un trato discriminatorio

En ese sentido, debe tenerse presente que cuando se alude en el artículo 19 constitucional a fueros o privilegios, se está haciendo referencia a ventajas que se reconocen a determinadas personas en perjuicio de otros en igualdad de condiciones. En este caso, no se evidencia el cumplimiento de dichos lineamientos, toda vez que lo contemplado en la norma acusada, no establece ningún elemento a partir del cual se pueda realizar la comparación que exige tal normativa. Además, el

actor al momento de sustentar su pretensión, parte de una comparación donde no se evidencia ese plano de igualdad de condiciones que debe existir entre las personas expuestas políticamente, y aquellas que no.

Por tal razón, los argumentos reseñados no son adecuados ni permiten verificar de forma clara y efectiva, cómo surge ese choque con respecto a la norma constitucional invocada, misma que como adelantó el Procurador de la Administración, lo que prohíbe son los distinguos y tratos injustos o desfavorables entre personas que en un principio se encuentran en un plano de igualdad. Aspectos éstos que no emergen del contenido del párrafo impugnado, donde reiteramos, lo que se establece es un término o espacio de tiempo.

Partiendo de lo indicado, y en el caso que nos ocupa, las personas identificadas como políticamente expuestas no pueden ser comparadas con las que no, precisamente porque éstas no cumplen las condiciones que aquellas. Es decir, que esa posible comparación que intenta el recurrente, lo que demuestra es que unas y otras no se encuentran en un plano de igualdad, como para permitir verificar si nos encontramos ante una normativa discriminatoria.

Además, y al analizar el artículo donde se encuentra inmersa la frase recurrida, se puede verificar que en el antepenúltimo párrafo se reconoce de forma expresa y taxativa, que respecto a las personas expuestas políticamente no puede existir un trato discriminatorio. En tal sentido, el contenido en comento señala lo siguiente:

“Los sujetos obligados no podrán tener tratos discriminatorios para con las personas que se califican como personas expuestas políticamente, siempre que estos cumplan con los requerimientos de la debida diligencia ampliada que requiera el sujeto obligado”.

Luego de lo indicado, cabe reiterar que la frase que específicamente invoca el recurrente, no establece ningún elemento que dé lugar a un aspecto sobre fueros o privilegios, sino un plazo dentro del que se considera a una persona como políticamente expuesta, siendo éste el punto con el cual se encuentra en desacuerdo el recurrente.

66

Además, la condición o calificación de persona expuesta políticamente que el actor considera discriminatoria, entre otros calificativos, no se incorpora ni se define en el párrafo atacado de inconstitucional, por lo que mal podría este Tribunal definir y decidir la contravención a la Carta Magna, en base a un contenido que no es el que específicamente se ha impugnado. Ello, evidentemente es contrario a la técnica y estructura que se le reconoce a la acción de inconstitucionalidad panameña.

La otra disposición constitucional a la que se alude en el libelo, es el numeral 3 del artículo 220 de la Constitución Política.

En relación a esta disposición, el recurrente señala que lo atacado contraviene la Carta Magna, en la medida que se le atribuyen a entes administrativos supervisores de la banca, funciones de investigación que son propias del Ministerio Público. Respecto a esta afirmación, lo que observa este Tribunal es que las funciones propiamente tales de investigación, no se encuentran establecidas en el numeral 3 del artículo 220 señalado, sino en el numeral 4 del mismo, donde se alude a la persecución de los delitos y contravenciones a la Carta Magna y la ley. Por tanto, es en ejercicio principalmente de esas competencias, que se requiere y se lleva a cabo una labor de investigación.

Si ese contenido se compara con el del párrafo que se resalta como contrario a la Norma Fundamental, se verifica claramente que el establecimiento de un término para considerar a una persona como expuesta políticamente, en nada constituye una función de investigación.

Adicional, la lectura del artículo donde se encuentra el párrafo señalado, no establece entre sus funciones, aquellas que ejerce el Ministerio Público, la Asamblea de Diputados o la Corte Suprema de Justicia. Las gestiones que ocurren en ocasión de dicha normativa, están encaminadas a verificar tanto el perfil de la persona que pretenda entablar una relación comercial, como la fuente de su patrimonio, pero no con el fin de atribuirle la comisión de un delito y convertirse en ente competente para directamente conducir a la persona ante los tribunales de justicia y así requerir su responsabilidad penal.

67

Lo que se establece son medidas para salvaguardar la relación comercial y los dineros que circulan a través de la banca y otros entes; pero en forma alguna con la facultad de traspasar los límites en que se debe manejar el Ministerio Público.

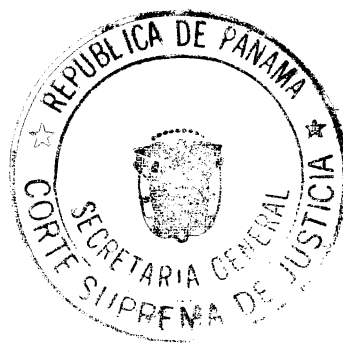
También es del caso mencionar, que la ley que contiene la normativa impugnada, es clara en señalar que ella constituye “el marco regulatorio para que los diferentes organismos de supervisión...” adopten una serie de medidas, a fin de “Prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva...”. En similar sentido es el contenido del artículo dentro del que se encuentra inmerso el párrafo atacado, y se verifica de su redacción, que está destinado a que se adopten medidas o correctivos para dar cumplimiento a los demás aspectos desarrollados en la ley.

Con lo indicado se colige claramente, que la normativa atacada en forma alguna le elimina al Ministerio Público ni la facultad de “vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos...”, ni la de perseguir los delitos y demás contravenciones normativas. En ese sentido, y contrario a lo planteado por el recurrente, el objeto de lo recurrido no es la de atribuirse funciones de investigación.

En relación al tema de cuándo debe entenderse que se ejercen las funciones de investigación del Ministerio Público, podemos agregar lo siguiente:

“Seguidamente, procederemos al examen del segundo cargo de inconstitucionalidad, consistente en la violación de los numerales 3, 4, 5 y 6 del artículo 217 de la Constitución, por el contenido del artículo tercero del Decreto Ejecutivo No.99 de 13 de septiembre de 1999, pues según el accionante éste precepto legal viola directamente la norma constitucional al asignarle al Director Nacional contra la Corrupción funciones que le competen exclusivamente al Ministerio Público, como son las de prevenir, denunciar y erradicar los actos de corrupción descritos en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

A juicio de la Corte, de la simple lectura del precepto legal demandado se colige que no rebasa el contenido de los numerales del artículo 217 de la Constitución referentes a las funciones asignadas al Ministerio Público. El cuestionado artículo tercero le encomienda a la Dirección Nacional contra la Corrupción las funciones de “prevenir, detectar, denunciar y erradicar los actos de corrupción descritos en la Convención Interamericana ...”. Estas asignaciones no implican que tenga que perseguir delitos o instruir sumarias por actos de corrupción. Acción de Inconstitucionalidad. Carrillo, Brux y Asociados contra



68

el Decreto Ejecutivo N°99 de 13 de septiembre de 1999. Mag Eligio Salas. 26 de octubre de 2001.

“Con relación a la frase ‘...ante la Contraloría General de la República...’ la cual se aprecia en el artículo 7 de la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999, al leer en detalle todo el precepto legal demandado, se puede colegir que no sobrepasa el contenido de cada una de las atribuciones que el artículo 217 de la Constitución Nacional consagra al Ministerio Público, pues de esta no puede derivar interpretación alguna que implique que la Contraloría General de la República de Panamá tiene el encargo de recibir una denuncia para perseguir delitos o iniciar sumarias penales”. Acción de Inconstitucional contra artículos de la Ley N°59 de 1999. Mag. César Pereira Burgos. 13 de mayo de 2004.



A juicio de este Tribunal, las citas que preceden no solo sustentan el criterio de esta Corporación, sino que aclaran que el contenido del párrafo atacado no implica o conlleva una labor de perseguir delitos o instruir sumarios.

Adicional, el planteamiento del actor, lejos de pretenden que se mantengan íntegras las facultades del Ministerio Público, lo que establece es una posición que podría interpretarse como destinada a que ninguna institución, ente o entidad, pueda adoptar medidas y controles para evitar que la delincuencia organizada, entre otros delitos, penetren en su estructura, porque ello, a criterio del recurrente, conllevaría el atribuirse las funciones del Ministerio Público. Por ello, el planteamiento del actor apunta a que ante la existencia de nuevas formas del delito, las entidades no podrían blindarse y adoptar mecanismos de control, sino convertirse en blancos fáciles para la permisión y consumación del mismo.

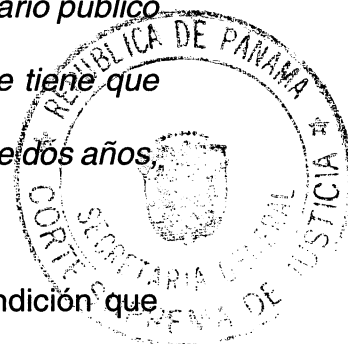
Pero además de lo indicado, y luego de dar lectura al numeral específico que señala el actor, se verifica que dicha normativa es específica para la conducta a realizar por los funcionarios públicos. No obstante, esa condición de persona expuesta políticamente que se mantiene por determinado espacio de tiempo, no es exclusiva de o para los funcionarios públicos. Por lo que mal podría afirmarse que la normativa recurrida entre en choque con la mencionada disposición constitucional. Precisamente porque aquella atacada, no encaja dentro de los presupuestos que establece el numeral 3 del artículo 220 de la Constitución Política.

Evidentemente, los argumentos del actor analizados desde distintas ópticas y dimensiones, no implican la alegada vulneración constitucional.

69

La siguiente disposición a la que alude el actor, es el artículo 300 de la Carta Política, el que en términos generales establece las condiciones para ser funcionario público, así como la forma en que deben ser nombrados y removidos, y el manejo de aspectos relativos a cómo ejercen sus funciones.

Para sustentar la vulneración de la norma constitucional, el actor señala que la disposición impugnada *"incluye una obligación para todo aquel funcionario público de alto rango y mal considero persona expuesta políticamente, a que se tiene que someter, después de abandonar el cargo, a investigaciones por espacio de dos años, para hacer uso del sector financiero nacional"*.



Sin embargo, este contenido no desarrolla ni inserta ninguna condición que implique o conlleve un trato discriminatorio, y que con ello, limite la posibilidad para ser funcionario público. Es decir, que a través del acto impugnado tampoco se inserta algún criterio que altere o modifique los requerimientos para ser servidor público. Por tanto, con o sin el párrafo atacado, los servidores públicos de la República de Panamá seguirán siendo *"de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política"*.

Dicho esto, lo que se demuestra es que ni la calificación de persona expuesta políticamente, ni el tiempo por el cual se considera a alguien como tal, impiden que se obtenga o pierda la calidad de funcionario público, o la posibilidad de acceder al sector financiero. Nada de lo anterior se coarta con la existencia de la normativa impugnada, lo que ocurrirá es simplemente que la persona deberá someterse a determinados controles por la posición ocupada o recién dejada de serlo.

Vemos que la interpretación del actor no sólo se distancia de la redacción del párrafo impugnado, sino que la lleva a un nivel no contemplado en la misma, estableciéndole efectos no relacionados con su contenido, ni tampoco que puedan relacionarse con lo normado en el artículo 300 de la Carta Magna, sobre el cual esta Corporación de Justicia ha indicado lo siguiente:

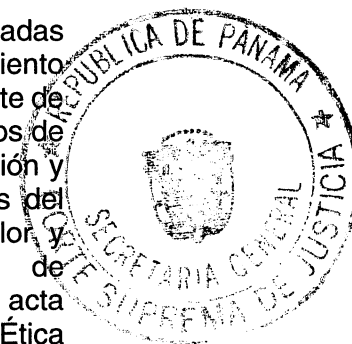
"La lectura concordada de las normas anteriores con el artículo 300 de la Carta Magna, permite concluir que cuando esta norma establece que los servidores públicos serán de nacionalidad

panameña, sin distinción de raza, sexo, religión o creencia y militancia política, debe entenderse que estos nacionales panameños pueden ser cualesquiera de aquellos a los que se refiere el artículo 8 de la Constitución (por nacimiento, naturalización y disposición legal); principalmente tomando en consideración que la propia Constitución contiene una prohibición expresa a la discriminación entre panameños.

En consecuencia, el Acta No.22 de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales de la Asamblea Nacional, correspondiente al 27 de noviembre de 2014, en la parte que corresponde al acto de ratificación del Licenciado GUIDO ALEJANDRO RODRÍGUEZ LUGARI, como Fiscal General de Cuentas no violenta los alegados artículos 19 y 204, numeral 1 de la Constitución Política, ni otra norma de orden constitucional, pues la misma se ajusta a lo dispuesto en el artículo 300 de la Constitución.

El artículo 300 de la Carta Magna sólo establece que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin distinción alguna en cuanto a la forma en que ésta se adquiere, salvo casos de excepción expresamente contemplados.

Las referidas excepciones se encuentran taxativamente indicadas en la Carta Magna, que restringe a los panameños por nacimiento únicamente los cargos públicos de Presidente y Vicepresidente de la República, a los de Ministros de Estado, los de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Procuradores de la Nación y de la Administración, así como los cargos de Magistrados del Tribunal Electoral, el de Fiscal Electoral y el de Contralor y Subcontralor General de la República". Acción de Inconstitucionalidad. Alejandro Quintero Dixon, contra el acta N°22 de la Comisión de Credenciales, Reglamento Interno, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales de la Asamblea Nacional. Mag. Abel Zamorano. 9 de noviembre de 2015.



Se concluye entonces, que los criterios desarrollados por el actor no evidencian las vulneraciones constitucionales señaladas, ni las demás que corresponden verificar al tenor del principio de universalidad constitucional.

Dicho esto, y aclarado que no se surte la inconstitucionalidad que se plantea, sólo resta advertir sobre el tema debatido, la necesidad que se vele para que el contenido de normativas donde se establezcan calificaciones a determinadas personas, y se le señalen ciertos controles, se apliquen a quienes encajen en esos requisitos y características. Evitando extender los efectos de ello a persona fuera de los límites de tales condiciones.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el párrafo "...y por un período posterior no mayor de dos años