

Lo expuesto significa que el Legislador, en el caso objeto de la impugnación constitucional, rebasó el límite de la facultad impositiva al crear una fuente de ingreso municipal no autorizada por la Constitución Nacional en el artículo 243 y, de consiguiente tanto el acusado artículo de la Ley en cita como el Acuerdo Municipal que lo desarrolla, ambos devienen en inconstitucional.

En consecuencia, el pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, por razones distintas de las de la sociedad demandante, y en desacuerdo con la opinión del Señor Procurador General de la Nación, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el Ordinal 11 del Artículo 72 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 reformada por el artículo 38 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1982, y, por ende también el Acuerdo Municipal No.73 de 8 de octubre de 1990.

NOTIFIQUESE, ARCHIVASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

RODRIGO MOLINA A.

EDGARDO MOLINO MOLA
FABIAN A. ECHEVERS
MIRTZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA
ARTURO HOYOS

JORGE FABREGA PONCE
JOSE MANUEL FAUNDES
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ
CARLOS LUCAS LOPEZ T.

DR. CARLOS H. CUESTAS G.
Secretaria General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 11 de junio de 1993
Carlos H. Cuestas G., Secretario General
Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo del 3 de mayo de 1993

EL MAGISTRADO ARTURO HOYOS CONSULTA AL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 441 Y 448 DEL CODIGO JUDICIAL.

MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO. PANAMA, tres (3) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

P L E N O

V I S T O S :

El Honorable Magistrado Arturo Hoyos ha elevado consulta al Pleno de la Corte Suprema de Justicia sobre la

constitucionalidad de los artículos 441 y 449 del Código Judicial, en su calidad de ponente en el proceso disciplinario por falta a la ética judicial propuesto ante el Consejo Judicial, por el licenciado Luis Guillermo Zúñiga, contra el Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Lucas López.

Cumplidos los trámites legales pertinentes, de conformidad con los artículos 2554 y siguientes del Código Judicial, el presente negocio constitucional está listo para resolver y a ello se procede a continuación.

I. CONSULTA

El texto de las disposiciones cuya constitucionalidad

se consulta, es el siguiente:

"Artículo 441. De las causas por falta a la ética judicial en que incurran los Magistrados, Jueces y Agentes del Ministerio Público conocerá el Consejo Judicial, según las reglas de procedimiento que se establecen a continuación".

"Artículo 449. Si el veredicto fuera

condenatorio, el Consejo Judicial se reunirá inmediatamente en sesión secreta, para determinar la sanción que debe aplicarse al acusado. Al terminar la sesión secreta se leerá la sentencia, la cual llevará la firma de todos los miembros del Consejo Judicial y del Secretario Ejecutivo".

El Magistrado Hoyos al fundamentar su consulta expone:

"El primer punto sobre el cual versa la consulta de inconstitucionalidad es el de si el artículo 441 del Código Judicial infringe el artículo 154 numeral 1 de la Constitución que le atribuye a la Asamblea Legislativa, como función judicial, competencia para conocer de las acusaciones o denuncias que se presentan contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La infracción en que podría incurrir la citada disposición del Código Judicial se daría en el concepto de violación directa, por comisión, del artículo 154 de la Constitución ya que le atribuye competencia para conocer de ciertas acusaciones contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a la entidad denominada Consejo Judicial, institución esta última que no está prevista en la Constitución.

También el artículo 441 del Código Judicial puede infringir en forma directa por comisión el artículo 32 de la Constitución que consagra la garantía constitucional del debido proceso legal ya que le atribuye competencia al Consejo Judicial para cono-

cer de ciertas acusaciones formuladas contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia cuando la competencia para juzgar a estos servidores públicos le está atribuida a la Asamblea Legislativa en el artículo 154 de la Constitución ya mencionada.

El Magistrado Sustanciador también considera necesario consultar la constitucionalidad del artículo 449 del Código Judicial, norma que también puede ser aplicable en este proceso.

Esta norma podría entrar en colisión directa con el Artículo 154 de la Constitución en la medida en que le otorga al Consejo Judicial competencia para imponer sanciones disciplinarias a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente dicha disposición legal podría no ser compatible, por violación directa, con el Artículo 32 de la Constitución en la medida en que le otorga competencia para conocer de procesos disciplinarios contra los citados funcionarios a una entidad distinta a la prevista en la Constitución" (fs. 2-3).

II. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

En cumplimiento de las normas de procedimiento se le corrió traslado del negocio al señor Procurador General de la Nación, quien mediante Vista No. 64 de 14 de octubre de

1992, emitió su opinión en relación al mencionado negocio constitucional.

El señor Procurador General expuso su opinión, en lo sustancial, en los siguientes términos:

"Un detenido análisis de la consulta de constitucionalidad presentada, revela que ambas disposiciones son consultadas por los mismos razonamientos o causas de inconstitucionalidad. Asimismo, se aprecia que quien consulta no alberga dudas en cuanto a que el proceso que se podría iniciar es de naturaleza administrativa y de tipo disciplinario.

Reiteramos que el artículo 154 de la Carta Fundamental vigente es, sin lugar a dudas, un precepto que determina la competencia penal de la Asamblea Legislativa, para conocer de las causas en contra del Presidente de la República, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los propios miembros del cuerpo legislativo.

En vista que no existe incertidumbre en cuanto al tipo de proceso que puede iniciarse, nos corresponde ahora confrontar la norma constitucional 154, ordinal primero, para determinar, en razón de la materia, que tipo de proceso puede ser conocido por la Asamblea Legislativa cuando se reúne en funciones judiciales. Esta disposición textualmente prescribe:

ARTICULO 154. Son funciones judiciales de la Asamblea Legislativa:

1. Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; inagrarlos, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las Leyes.

... (lo subrayado es nuestro).

Esta disposición fija la competencia para conocer los delitos en que pudieran incurrir el Presidente de la República o los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia cometidos en el ejercicio de sus funciones. Por ello, es una norma de naturaleza procesal penal, elevada a rango constitucional. En el caso del Presidente de la República la Asamblea conocerá sólo de los casos delictivos a que se refiere el artículo 186 de la Constitución.

En cuanto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, no existe en la Constitución una disposición que limite la responsabilidad penal de los mismos de manera que éstos son responsables por la comisión de cualquier delito tipificado en el Código Penal y en las leyes penales especiales. Si bien es cierto, la última frase del ordinal primero del artículo 154 de la Constitución pareciera no limitarse a los actos delictivos, ya que se refiere a "actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las Leyes"; lo cierto es que es aplicable, en el caso que nos ocupa, a todos los delitos, pues los que comete el Presidente, como dijimos, están determinados en el artículo 186 de la Constitución.

De manera diáfana queda aclarado, que las funciones judiciales a que se refiere el artículo 154 de la Constitución son únicamente de naturaleza penal o criminal. Además, los términos 'acusaciones' o 'denuncias' contenidos en los dos numerales de esta disposición constitucional refuerzan, aún más, la connotación exclusivamente penal de este artículo de jerarquía constitucional.

Creemos haber aclarado con suficiencia, que sólo la Asamblea Legislativa, cuando actúa por la autorización del artículo 154 (ordinal primero) de la Constitución, las funciones judiciales que ejerce se refieren solamente a causas de naturaleza criminal. Resulta indiscutible también, que el Consejo Judicial nada más puede sancionar las faltas a la ética judicial en que incurra cualquier funcionario del Ministerio Público o del Órgano Judicial. Por lo tanto, las normas de procedimiento penal contenidas en el Libro III que regulan los procesos especiales contra funcionarios públicos les corresponderá aplicárselas a la Asamblea Legislativa, en los casos que se proceda, y las disposiciones de procedimiento que se encuentran en el Libro I del Código Judicial sólo pueden ser aplicadas por el Consejo Judicial cuando sancione faltas a la ética. De manera que no es posible que la Asamblea conozca faltas a la ética y aplique las normas que rigen la actividad y el impulso procesal del Consejo Judicial; y lo mismo ocurre, como hemos visto, con las normas destinadas a regular el procedimiento para juzgar los delitos en que incurrán funcionarios públicos de la calidad a los que se refiere el ordinal primero del artículo 154 de la Constitución Nacional.

Finalmente, concebíamos que no puede producirse violación al debido proceso legal, artículo 32 de la Constitución, cada vez que se ha demostrado que el Consejo Judicial es la autoridad predeterminada por la ley, para juzgar las faltas a la ética judicial y la Asamblea Legislativa, cuando actúa en funciones judiciales es el tribunal para conocer los delitos que pudieran cometer los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o el Presidente de la República. En síntesis, todo tribunal o autoridad gubernativa que conozca de un caso debe ser competente, pues la competencia es la

medida de la jurisdicción. Siendo así, sólo se viola esta garantía constitucional cuando un tribunal o el ente administrativo conoce de un asunto o proceso que no es de su competencia, ya que uno de los principios que conforman el debido proceso legal es que el tribunal o la autoridad sea competente, predeterminado por la ley e imparcial (Cfr. ROYOS, Arturo. "La Garantía Constitucional del Debido Proceso Legal", *La Prensa*, jueves, 29 de enero de 1987).

Estimamos que las disposiciones procedimentales 441 y 449 del Código Judicial no desconoce los artículos 154 (ordinal primero), y 32 de la Constitución Nacional, sino por el contrario forman parte de las normas que desarrollan el artículo 208 de la Constitución que preceptúa:

ARTÍCULO 208. Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades, que disponga la ley'.

III. ALEGATOS

El negocio se fijó en lista por el término de diez (10) días, para que todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso.

Dentro de este término, el doctor Carlos Bolívar Pedreschi presentó sus argumentos por escrito, sobre la consulta al Pleno de la Corte Suprema de Justicia acerca de la constitucionalidad de los artículos 441 y 449 del Código Judicial, interpuesta por el Magistrado Arturo Hoyos.

El licenciado Carlos Bolívar Pedreschi, en su alegato legible de fojas 27 a 31, luego de referirse a que tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico se ha dado un tratamiento especial al juzgamiento de los altos personeros de los tres órganos del estado, expuso:

2. Artículo 441 del Código Judicial.

Este artículo es violatorio de la Constitución, pues ésta ha querido, por las razones expuestas en la parte doctrinal e histórica que preside el presente alegato, someter a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a una competencia distinta de la señalada en este artículo. Tal instancia no puede ser el Consejo Judicial, no sólo porque el Consejo Judicial es una instancia jerárquica inferior al rango que ocupa la Corte Suprema de Justicia en nuestra organización judicial, sino porque la Constitución, de manera expresa, determinó en su artículo 154 que fuese una instancia de igual rango institucional, como es la Asamblea Legislativa, la que conociera de las eventuales violaciones a la 'Constitución o a las Leyes' en que pudieran incurrir los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, el juzgamiento de las posibles faltas a la ética judicial cometidas por cualquier funcionario del Órgano Judicial o del Ministerio Público, sin excluir a los de mayor jerarquía son competencia del Consejo Judicial, de manera que las normas demandadas, al otorgarles competencia a esta entidad, con ello, no desconocen los principios constitucionales contenidos en las normas de nuestra Carta Fundamental que se citan en la presente consulta de constitucionalidad. Por tanto, en nuestro concepto que el proceso disciplinario ~~subiudice~~, en cuanto al presupuesto procesal de competencia, debe ser admitido.

Como corolario de todo lo expuesto, la Procuraduría General de la Nación, estima que las normas consultadas, el artículo 441 y 449 del Código Judicial no son violatorias de los preceptos constitucionales 32 y del ordinal primero del artículo 154 de la misma excoerta fundamental" (fs. 8-26).

3. Artículo 449 del Código Judicial.

Consideramos que este artículo aplicable al caso que nos ocupa es igualmente violatorio de la Constitución. Su inconstitucionalidad deriva, por simple gravedad, de la premisa contenida en el punto anterior, vale decir, del hecho de que el Consejo Judicial ~~carece~~ de competencia para juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Y si esa premisa es cierta, como en efecto lo es para mí sin duda alguna, mal puede tener derecho a aplicar sanciones una autoridad negada de facultad para juzgar. En el caso específico que nos ocupa, la facultad para juzgar es un ~~pre-requisito~~ requisito de la facultad para ~~sancionar~~ sancionar. Y, como se ha visto, el Consejo Judicial carece de facultad para juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y para imponerle a éstos sanciones que incluyan la suspensión y la destitución de los

Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Definitivamente, sanciones tan graves como la suspensión y hasta la destitución de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia no es atribución que la Constitución haya querido dejar en manos de una instancia creada por ley, como es el Consejo Judicial.

En adición, finalmente, a las manifiestas inconstitucionalidades advertidas, observamos, como nota graciosa, que la sujeción que se pretende de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a una instancia

de rango inferior a ésta, como lo es el Consejo Judicial, puede llevar a éste al extremo de imponer sanciones a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por simples faltas a las reglas de urbanidad y de buenos modales. En efecto, véanse las causales desglosadas en el artículo 440 del Código Judicial.

Como se aprecia de lo expuesto, están sobradamente justificadas las advertencias de inconstitucionalidad planteadas a los Honorables Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia" (fs. 30-31).

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Las normas cuya inconstitucionalidad ha sido consultada, o sea los artículos 441 y 449 del Código Judicial, están contenidas en el Título XVI de ese cuerpo de leyes, titulado Consejo Judicial y Ética Judicial.

Según el primer artículo del Título citado, o sea el artículo 431 del Código Judicial, el Consejo Judicial será organismo consultivo del Órgano Judicial, en el orden gubernativo y disciplinario, salvo las atribuciones que le correspondan al Pleno de la Corte, en cuanto sea de su exclusiva competencia.

Al señalar el artículo 434 del Código Judicial las funciones del Consejo Judicial, que como ya hemos visto fué creado como una organismo consultivo, incluye entre estas, en su ordinal quinto, una función jurisdiccional: la de conocer de todas las faltas contra la ética judicial que cometan los funcionarios y empleados del Órgano Judicial y los del Ministerio Público, las cuales están enumeradas en el artículo 440 del Código Judicial. En el artículo 441 del mismo Código, cuya inconstitucionalidad se consulta, se establece que el Consejo Judicial conocerá de las causas por falta a la ética judicial en que incurran los Magistrados, Jueces y Agentes del Ministerio Público, según el procedimiento que se desarrolla en las normas siguientes. Posteriormente, en el artículo 449 del mismo Código, también consultado, se establece que si el veredicto del Consejo Judicial fuere condenatorio, el Consejo Judicial se

reunirá inmediatamente en sesión secreta, para determinar la sanción que debe aplicarse al acusado, y al término de esa sesión se leerá la sentencia, la cual será firmada por todos los miembros del Consejo Judicial y del Secretario Ejecutivo.

El Magistrado Hoyos estima que las normas del Código Judicial cuya constitucionalidad se consulta violan los artículos 154 ordinal 1 y 32 de la Constitución.

En el escrito mediante el cual el doctor Carlos Bolívar Pedreschi presentó sus argumentos sobre la consulta constitucional que se examina, se refirió a la tradición del derecho Constitucional panameño de sujetar a los altos personeros de los tres Organos del Estado a un régimen especial cuando se trata de juzgarlos por demandas o acciones promovidas en su contra, en los siguientes términos:

"La especialidad del régimen a que quedan sometidos los altos funcionarios públicos mencionados se aprecia, de una parte, en el nivel de las autoridades competentes para juzgarlos y, de la otra, en el procedimiento que debe observarse a la hora de enjuiciar a funcionarios de tal rango jerárquico, como los mencionados.

El régimen especial a que están sujetos los más altos personeros de los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no obedece, institucional y doctrinalmente, a capricho alguno. Este régimen especial descansa en el justificado interés de las Constituciones Políticas panameñas y de las constituciones de otros Estados de asegurar la mayor estabilidad en los tres clásicos órganos del Estado y la garantía de que, igualmente, serán juzgados, en cada caso, por altas instancias públicas que las constituciones han considerados las apropiadas para tan delicadas funciones.

Aun el texto original de la Constitución de 1972, producto del régimen dictatorial del cual formó parte el actual Procurador General de la Nación, sujetó a un régimen especial, en su artículo 142, "Las acusaciones o denuncias contra el Presidente y Vicepresidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación..".

Las reformas constitucionales de 1983 reproducen, literalmente, en su artículo 154, numeral 1, el régimen especial que contempló el artículo 119 ordinal 19 de la Constitución de 1946 para el Presidente de la República y para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Y, casi literalmente, reproduce en su numeral 2 del citado artículo 154 de la Constitución vigente, lo que dispuso el ordinal 29 del artículo 119 de la Constitución de 1946 con relación a los legisladores."

Luego de estas consideraciones el doctor Carlos Bolívar Pedreschi se refiere en su escrito a las normas cuya constitucionalidad ha sido consultada, en los términos transcritos en la primera parte de esta sentencia, y concluye su alegato manifestando que "están sobradamente justificadas las advertencias de inconstitucionalidad planteadas a los Honorables Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia".

En el derecho comparado se han dado dos sistemas tradicionales "de gobierno y administración de los tribunales", el angloamericano "que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales y encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de mayor jerarquía" y el sistema que ha predominado en Europa Continental en el cual "se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo, es decir, el Ministerio de Justicia". Para evitar las invasiones del órgano ejecutivo en el poder judicial, y para introducir un elemento democrático en las decisiones verticales dentro del Órgano Judicial, -después de la segunda guerra mundial-, han surgido en los ordenamientos constitucionales de Europa Continental los Consejos Superiores de la Magistratura o de la Judicatura, (compuestos por magistrados y jueces de distintas categorías y en algunos casos también por funcionarios de otros órganos del Estado y por abogados y profesores universitarios) "como los organismos que limitaron los poderes tradicionales de los Ministerios de Justicia y encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración por medio de este instrumento, que ha configurado lo que se ha denominado 'autogobierno de la magistratura'". Estos organismos "han asumido diversas modalidades en cuanto a su composición y funcionamiento e inclusive respecto a sus atribuciones, pero en términos genéricos podemos señalar que se les ha encomendado la selección y proposiciones de nombramiento de los jueces y magistrados (y en ocasiones inclusive la designación directa de algunos de ellos); la fiscalización de la carrera judicial, incluyendo promociones y traslados, así como ciertas facultades disciplinarias en relación con los propios jueces y magistrados." (Hector Fix-Zamudio, Or-

ganos de Dirección y Administración en la Rama Jurisdiccional en los ordenamientos latinoamericanos, Seminario del Banco Interamericano de Desarrollo, sobre "La Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década de los 90", San José, Costa Rica, febrero de 1993).

Estos nuevos organismos de gobierno y administración del Organo Judicial fueron creados con jerarquía Constitucional, en varios países europeos y latinoamericanos, tales como Francia (1946), Italia (1948), Turquía (1961), Grecia (1975), Portugal (1976), España (1978), Brasil (Enmienda Constitucional de 1977), Colombia (1991), Venezuela (1961), El Salvador (1983). En dos países americanos los Consejos Judiciales fueron creados mediante leyes sin jerarquía constitucional, en Perú (1969) y Panamá (1987). En estos dos países, al aprobarse las mencionadas leyes imperaba un régimen dictatorial. Al restablecerse un régimen de derecho en el Perú, se dió rango constitucional al Consejo Nacional de la Magistratura Peruana, en la nueva Constitución promulgada en 1979. En Panamá el Consejo Judicial continúa siendo un organismo sin rango constitucional. (Héctor Fix-Zamudio, Ponencia citada).

A juicio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, aún cuando el Organo Judicial panameño ha sido influido por los dos sistemas tradicionales de gobierno y administración de los tribunales, ha recibido una mayor influencia del sistema vertical angloamericano.

La influencia en nuestro ordenamiento jurídico del sistema que imperó en la Europa Continental se nota claramente en el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que es hecho por el Organo Ejecutivo, con la aprobación del Organo Legislativo; y las facultades judiciales que otorga la Constitución a este último Organo para juzgar a los Magistrados de la Corte

Suprema de Justicia. Estas facultades otorgadas a otros Organos del Estado para nombrar y juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia constituyen una intromisión en el gobierno y la administración de nuestro Organismo Judicial.

Por otra parte, el sistema anglosajón ha tenido una mayor influencia en nuestro sistema judicial, en cuanto al nombramiento de los Magistrados de Tribunales Superiores y de Jueces por sus superiores jerárquicos y la facultad otorgada a estos para imponerles medidas disciplinarias, de acuerdo con normas del Libro I del Código Judicial y las normas que desarrollan la Carrera Judicial.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Panamá (artículo 199), el Organismo Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Organismo Legislativo, para un período de diez años (artículos 195 ordinal 2 y 200). En los Tribunales Superiores y Juzgados que la Ley establezca, los Magistrados serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los Jueces por su superior jerárquico. El personal subalterno será nombrado por el Tribunal o Juez respectivo y todos estos nombramientos de Magistrados de Tribunales Superiores, Jueces y del personal subalterno de estos funcionarios judiciales serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial, según lo dispuesto en el Título XI de la Constitución, denominado de los Servidores Públicos (artículo 206).

En el artículo 300 de la Constitución, se instituye, entre otras, la Carrera Judicial y en el artículo 302 *ibidem* se excluye de esta carrera a los servidores públicos cuyo nombramiento regula la Constitución y por consiguiente

a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Preceptúa el artículo 208 de la Constitución que los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos ni trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley.

La ley reglamenta la Carrera Judicial de los funcionarios de Órgano Judicial en el Título XII del Libro Primero del Código Judicial y en el artículo 269 de ese título se reitera la norma constitucional que establece que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no forman parte de la Carrera Judicial. El Título del Código Judicial citado reglamenta los nombramientos, toma de posesión, el escalafón, la inamovilidad, la suspensión, los traslados, la separación, las renunciaciones, las correcciones disciplinarias, los deberes, las prerrogativas y sanciones de los funcionarios judiciales. El artículo 288 de ese título preceptúa que la jurisdicción disciplinaria sobre Jueces y Magistrados será ejercida por el respectivo superior jerárquico.

Además de las normas que regulan la carrera judicial, en el Libro Primero del Código Judicial hay normas de carácter general, como el artículo 23 que faculta a la autoridad nominadora para destituir a Magistrados, Jueces o subalternos de los organismos judiciales por abandono del cargo, por delito o falta grave contra la ética judicial y por grave incapacidad física o mental, previa comprobación de los cargos. Es decir que la facultad para juzgar a los jueces, magistrados y demás funcionarios judiciales es otorgada por esta norma a la autoridad nominadora.

Otras normas de carácter general son los artículos 62 y 200 *ibidem*. El primero preceptúa que los funcionarios judiciales "no podrán ser obligados a comparecer ante autoridades administrativas dentro del territorio en que

ejerzan su jurisdicción", a fin de garantizarles "la plena independencia en su actuación". El segundo faculta al respectivo superior a la Corte Suprema para que conozca de los procesos para exigir la responsabilidad en que incurran los Magistrados y Jueces, por los perjuicios que causen a las partes, en los casos señalados en esa norma.

En cuanto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Constitución en el artículo 154 establece, como una de las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa, conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Como bien señala el señor Procurador de la Nación, esta norma se refiere a las acusaciones o denuncias penales. Así lo ha interpretado la Asamblea Legislativa, en fecha reciente, al conocer de la denuncia presentada contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el licenciado Hernán Bonilla, después de escuchar el concepto emitido sobre la materia por el Instituto de Derecho Procesal.

La Constitución no señala a quien corresponde conocer de las faltas administrativas cometidas por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El artículo 208 de la Constitución, como ya hemos comentado, dispone que los Magistrados y Jueces no serán depuestos ni suspendidos ni trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley. El Código Judicial, en su Título XII del Libro Primero, desarrolla la Carrera Judicial, de la cual están excluidos, por mandato Constitucional, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, además de las normas de la Carrera Judicial, el Libro Primero contiene las normas de carácter general, que ya hemos comentado y que son aplicables a los Magistrados de la Corte Suprema de

Justicia.

En acatamiento del artículo 62 del Código Judicial antes citado; en ejercicio de las funciones administrativas otorgadas al Pleno de la Corte Suprema de Justicia por el artículo 90 del Código Judicial; y de acuerdo con el principio constitucional y legal recogido en nuestro ordenamiento jurídico, que otorga al superior jerárquico la jurisdicción disciplinaria para investigar y sancionar al inferior, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha venido conociendo de las faltas administrativas imputadas a los Magistrados que lo integran. Además, compete al Presidente de la Corte y a los Presidentes de Salas conocer de ciertas faltas a la ética en que incurran los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tales como no asistir puntualmente al despacho y no asistir a las sesiones y audiencias (Artículos 117 ordinal 7, 118 ordinal 6, en relación con el artículo 440 ordinal 5 del Código Judicial); y compete al Pleno sancionar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que, faltando a sus deberes, estorben la marcha de dicha corporación (Artículo 325 del Código Judicial. Queda claro, por tanto, que compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia conocer de las faltas a la ética judicial que se impute a los Magistrados que la integran, en su calidad de superior jerárquico.

En cuanto al Ministerio Público tenemos que, de conformidad con la Constitución Política de la República de Panamá, el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley (artículo 216); respecto a los Agentes del Ministerio Público rigen las mismas disposiciones que para los funcionarios judiciales establecen los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213 de la Constitución

de la Constitución (artículo 220); el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración y sus suplentes serán nombrados del mismo modo que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Fiscales y personeros por sus superiores jerárquicos, con arreglo a la Carrera Judicial (artículo 221); y, al igual que los Magistrados y Jueces, los Agentes del Ministerio Público no serán depuestos ni suspendidos ni trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley (artículos 220 y 208).

El Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración y sus respectivos suplentes son nombrados, por mandato constitucional (Artículo 195 ordinal 2) por el Consejo de Gabinete con sujeción a la aprobación de la Asamblea Legislativa, por tanto, están excluidos de la Carrera Judicial de conformidad con el artículo 302 ordinal 1 de la Constitución.

En cuanto a los dos Procuradores, compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las causas por delitos o faltas cometidas por ellos (Artículo 87, ordinal 2, aparte a del Código Judicial).

En relación con los demás miembros del Ministerio Público, que son nombrados por sus superiores jerárquicos con arreglo a la Carrera Judicial, rigen las mismas normas aplicables a los miembros del Órgano Judicial, en lo relacionado a categorías, emolumentos, licencias, vacaciones, ascensos, traslados, renunciaciones y separación del desempeño de sus funciones (Artículo 399 del Código Judicial). Por tanto, les son aplicables los preceptos ya comentados del Código Judicial.

De acuerdo con el Artículo 377 del Código Judicial, los Agentes del Ministerio Público no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones, sino en los casos y

con las formalidades que determina la Ley, ni podrán ser destituidos, sino en virtud de sentencia por delito o falta grave contra la ética judicial (Artículo 377 del Código Judicial). El conocimiento de estas causas por faltas a la ética judicial compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia si son seguidas al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración; y compete a la autoridad nominadora, quien es el superior jerárquico, si se trata de causas por faltas a la ética cometidas por los Fiscales y Personeros.

En todas las causas por faltas a la ética judicial, seguidas a funcionarios del Órgano Judicial o del Ministerio Público, estas deben aparecer probadas en un proceso, ya sea disciplinario o penal, que se haya seguido al funcionario investigado.

Según el artículo 431 del Título citado del Código Judicial, el Consejo Judicial será organismo consultivo del Órgano Judicial, en el orden gubernativo y disciplinario, salvo las atribuciones que le correspondan al Pleno de la Corte, en cuanto sea de su exclusiva competencia.

Como puede constatarse al leer la norma con la cual se inicia el capítulo correspondiente, el Consejo Judicial fue creado como un organismo consultivo. De conformidad con el artículo 432 *idem*, reformado por la Ley 9 de 1990, este organismo está integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidirá, los Presidentes de Sala de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador de la Nación, el Procurador de la Administración y el Presidente del Colegio Nacional de Abogados.

El artículo 434 *ibidem* incluye entre las funciones del Consejo Judicial, --que como ya hemos visto fue creado como una organismo consultivo--, una función jurisdiccional como es la de conocer de todas las faltas contra la ética judicial. En el artículo 441, cuya inconstitucionalidad se

consulta, se establece que el Consejo Judicial conocerá de las causas por falta a la ética judicial en que incurran los Magistrados, Jueces y Agentes del Ministerio Público. Posteriormente, en el artículo 449 del mismo Código, también consultado, se establece que si el veredicto del Consejo Judicial fuere condenatorio, el Consejo Judicial se reunirá inmediatamente en sesión secreta, para determinar la sanción que debe aplicarse al acusado, y al término de esa sesión se leerá la sentencia, la cual será firmada por todos los miembros del Consejo Judicial y del Secretario Ejecutivo.

Los Consejos Judiciales en el derecho comparado han tenido su origen en normas Constitucionales y actúan como organismos de autogobierno y con una categoría superior a la de los funcionarios gobernados, con facultades para nominar, nombrar, juzgar y sancionar a los Magistrados y Jueces y demás funcionarios judiciales, establecer las políticas de gobierno, elaborar el presupuesto y ponerlo en ejecución.

Las facultades disciplinarias otorgadas por la Ley al Consejo Judicial en la República de Panamá, para juzgar por faltas a la ética judicial a los Magistrados, Jueces y Agentes del Ministerio Público contradicen y violan el sistema vertical de gobierno del Órgano Judicial establecido en la Constitución y desarrollado en el Libro Primero del Código Judicial, de acuerdo con el cual los Jueces y Magistrados y los Agentes del Ministerio Público, son nombrados por sus superiores jerárquicos y es a éstos a quien compete sancionarlos disciplinariamente. Un cambio de este sistema de gobierno del Órgano Judicial debe hacerse, en un Estado de Derecho, como se ha hecho en el derecho comparado, mediante normas Constitucionales, únicas que pueden crear un organismo con categoría superior a

todos los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público, con facultades para nombrar y sancionar disciplinariamente a los Magistrados y Jueces y Agentes del Ministerio Público y administrar el Órgano Judicial.

Como ya hemos expuesto, en Panamá rige un sistema de organización y gobierno judicial predominantemente vertical, establecido en la Constitución y desarrollado en el Libro Primero del Código Judicial mediante normas generales, y en el Título XII de ese mismo Libro mediante la Carrera Judicial, por tanto, a juicio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, son inconstitucionales las normas consultadas que otorgan facultades disciplinarias a un organismo consultivo, como lo es el Consejo Judicial, para juzgar y sancionar a los Magistrados, Jueces y Agentes del Ministerio Público, facultades que implican un cambio en el sistema de organización y gobierno judicial que solo puede darse a través de normas con rango constitucional.

Luego de confrontar todas las normas constitucionales comentadas con las normas cuya inconstitucionalidad ha sido consultada, o sea, los artículos 441 y 449 del Código Judicial, contenidos en el Título XVI titulado Consejo Judicial y Ética Judicial, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima que ambos preceptos violan los artículos 199, 206, 208, 220 y 221 de nuestra Constitución Política. En esta apreciación el Pleno coincide con la opinión vertida en este proceso por el distinguido constitucionalista doctor Carlos Bolívar Pedreschi.

De consiguiente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES LOS ARTICULOS 441 Y 449 DEL CODIGO JUDICIAL.

NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

MIRZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

AURA E. G. DE VILLALAZ
CECILIO A. CASTILLERO
EDGARDO MOLINO MOLA
FABIAN A. ECHEVERS

ARTURO HOYOS
RODRIGO MOLINA A.
RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES

DR. CARLOS H. CUESTAS G.
Secretaría General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá, 23 de junio de 1993
Carlos H. Cuestas G., Secretario General
Corte Suprema de Justicia

FE DE ERRATA

MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL

DECRETO EJECUTIVO Nº 5
(De 11 de marzo de 1994)

Por error Involuntario de Impresión, se omitió parte del texto del Decreto Ejecutivo No. 5 del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social publicado en la Gaceta Oficial No. 22.499 de 22 de marzo de 1994.

Para corregir dicha omisión se publica nuevamente en forma total.

MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL

DECRETO EJECUTIVO Nº 5
(De 11 de marzo de 1994)

"Por medio del cual se deroga el Decreto Ejecutivo No. 13 de 27 de mayo de 1988."

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
en uso de sus facultades legales

CONSIDERANDO:

Que debido a la imperante crisis económica existente durante el año 1988, se afectaron las Relaciones de Trabajo y se generó un creciente aumento de la tasa de desempleo.

Que con el fin de estabilizar las relaciones entre el capital y el trabajo, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 13 de 27 de mayo de 1988, que estableció restricciones, tanto en el Artículo 17 como en el 222 del Código de Trabajo.

Que como las causas que originaron la emisión del Decreto No. 13 de 27 de mayo de 1988, han dejado de existir, haciendo el contenido de esta exerta legal, ineficaz.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Derógase en todas sus partes el Decreto Ejecutivo No. 13 de 27 de mayo de 1988, emitido por el Ministro Encargado de la Presidencia de la República.

ARTICULO SEGUNDO: El presente Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de su promulgación.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Dado en la ciudad de Panamá, a los once días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

GUILLERMO ENDARA GALIMANY

Presidente de la República

GREGORIO ORDÓÑEZ W.

Ministro de Trabajo y Bienestar Social

Secretaría General del Ministerio de Trabajo y
Bienestar Social

Certifico que el documento anterior es fiel copia
de su original

Fecha: 15 de marzo Licdo. Raúl Adames

Franceschi

Secretario General

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social