

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO XCIII PANAMÁ, R. DE PANAMÁ VIERNES 25 DE ABRIL DE 1997

Nº23,274

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FALLO DEL 21 DE MARZO DE 1997

" DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA POR EL LICENCIADO JOSE RAMIRO FONSECA PALACIOS ." PAG . 1

COMISION BANCARIA NACIONAL

CONVENIO-

(De 25 de noviembre de 1996)

" PARA LA EJECUCION DEL FINANCIAMIENTO QUE DISPONE EL PARAGRAFO DEL ARTICULO 1 DE LEY 4 DE 1994." PAG . 11

FIDEICOMISO

(De 17 de enero de 1997)

" PARA LA EJECUCION DEL FINANCIAMIENTO QUE DISPONE EL PARAGRAFO DEL ARTICULO 1 DE LEY 4 DE 1994." PAG . 16

VIDA OFICIAL DE PROVINCIA

CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE LA CHORRERA

ACUERDO Nº 13

(De 25 de marzo de 1997)

" POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO Nº 15 DEL 1 DE AGOSTO DE 1996." PAG . 21

CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE DAVID

ACUERDO Nº 45

(De 27 de diciembre de 1996)

" POR MEDIO DE LA CUAL SE LE OTORGA A LA EMPRESA RIVER RUN DEVELOPMENT COMPANY, LA CONCESION DE RECOLECCION Y PROCESAMIENTO DE LOS DESECHOS SOLIDOS EN EL DISTRITO DE DAVID." PAG . 22

AVISOS Y EDICTOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FALLO DEL 21 DE MARZO DE 1997

E. N° 715-96 Magistrado Ponente: Fabián A. Echevers

Demandante de inconstitucionalidad propuesta por el licenciado José Ramiro Fonseca Palacios contra los artículos 25 y 26 de la ley 1 de 3 de enero de 1995, mediante los cuales se adicionan al Código Judicial los artículos 2528-A y 2528-E.

REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

PANAMA, veintiuno (21) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

Fundada por el Decreto de Gabinete N° 10 del 11 de noviembre de 1903

LICDO. JORGE SANIDAS A.
DIRECTOR GENERAL
OFICINA

Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa N° 3-12.
 Edificio Casa Amarilla, San Felipe Ciudad de Panamá,
 Teléfono 228-8631.227-9833 Apartado Postal 2189
 Panamá, República de Panamá
 LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
 PUBLICACIONES
 NUMERO SUELTO: B/.1.40

YEXENIA I. RUIZ
SUBDIRECTORA, a.i

Dirección General de Ingresos
 IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES
 Mínimo 6 Meses en la República: B/. 18.00
 Un año en la República B/.36.00

En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo
 Un año en el exterior, B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado.

VISTOS:

En ejercicio del derecho que confiere el artículo 203 de la Carta Política, el licenciado José Ramiro Fonseca presentó ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 26 de la ley 1 de 3 de enero de 1995, mediante los cuales se adicionan al Código Judicial los artículos 2528-A y 2528-E, que incorporan el proceso abreviado (a.25) y el juicio directo (a.26) en el ordenamiento procesal panameño, con el objeto de agilizar la tramitación de los procesos penales.

NORMA VIOLADA Y CONCEPTO DE INFRACCION

Las normas acusadas de inconstitucionales son del siguiente tenor:

"Artículo 25. Adiciónase el Capítulo VIII al Título IX, del Libro III del Código Judicial, integrado por los Artículos 2528-A, 2528-B, 2528-C y 2528-D, así:

CAPITULO VIII EL PROCESO ABREVIADO

Artículo 2528-A. El imputado puede solicitar que el proceso se sustancie y decida en la audiencia preliminar, cuando la investigación esté completa y la prueba resulte evidente.

Para que proceda esta solicitud es necesario que concurra el concepto favorable del Ministerio Público. En este caso, el escrito de solicitud, acompañado del concepto favorable del Ministerio Público, deberá presentarse por lo menos cinco (5) días antes de la fecha fijada para la audiencia.

La solicitud podrá también ser presentada conjuntamente durante la audiencia preliminar, antes del inicio de la fase de alegatos...".

"Artículo 26. Adiciónase el Capítulo IX al Título IX, del Libro III del Código Judicial, integrado por los Artículos 2528-E, 2528-F, 2528-G, 2528-H, 2528-I, 2528-J, 2528-K, 2528-L, así:

CAPITULO IX DEL PROCESO DIRECTO

Artículo 2528-E. Cuando el imputado sea detenido en flagrante delito, o exista confesión simple de su parte y se encuentre sujeto a detención preventiva o a medida cautelar equivalente, podrá ser llamado a juicio directo, previa solicitud del Ministerio Público.

En los casos de flagrante delito se requerirá que el imputado, previa consulta con su defensor, no se oponga a la solicitud del Ministerio Público...".

Afirma el demandante que las disposiciones transcritas, concretamente las frases subrayadas, vulneran el artículo 212 de la Carta Fundamental, cuyo texto es el que sigue:

"ARTICULO 212. Las leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial".

Según los términos de la demanda el artículo 25 de la ley 1 de 1995 vulnera, "en forma directa por omisión", el numeral segundo de la norma fundamental en cita. Sostiene el actor que todo proceso está revestido de una serie de principios rectores (v.g. igualdad, economía

procesal, lealtad procesal, presunción de inocencia), que han de ser respetados "a fin de evitar que se conculquen los derechos de las partes y muy especialmente los consignados en la Ley substancial" (f.4).

Como aspecto medular de la impugnación se aduce que la exigencia del concepto favorable del Ministerio Público para que proceda el trámite del proceso abreviado vulnera el principio de igualdad de las partes, garantizado por la ley substancial. Añade que este principio procesal resulta lesionado al concederle al Ministerio Público -parte del proceso penal- la facultad de aceptar o no las solicitudes de verificación de juicios abreviados, de manera tal que si el agente de instrucción se manifiesta en desacuerdo con la solicitud formulada, "entonces el Tribunal quedará obligado a denegarlo, creando entonces una disparidad procesal entre las partes que viola el principio de igualdad contemplado en la Ley Substancial panameña" (f.6). Por ende, la decisión del tribunal -afirma el demandante- queda supeditada a la voluntad del agente del Ministerio Público.

Como complemento y concreción práctica de tales argumentos, comunica que la negativa de los distintos agentes de instrucción de acceder a las peticiones de celebración de procesos abreviados ha traído como consecuencia la dilación del proceso, así como la agonía de los detenidos (f.7).

En relación con la alegada inconstitucionalidad del artículo 26 de la ley 1 de 1995, el demandante manifiesta que la norma en cuestión también sujeta el trámite del proceso directo a la voluntad del Ministerio Público, "quien al parecer y tomando en cuenta la redacción del artículo censurado, es el único sujeto procesal con capacidad funcional para requerir del Tribunal de grado, la aplicación del proceso directo, lo que por supuesto viola el Principio de Igualdad Procesal entre las partes y por ende el artículo 212, numeral 2do. de la Constitución Nacional" (f.8).

A juicio del actor, en los casos en que existe flagrancia se sujeta al juzgador a la voluntad del agente de instrucción y del imputado, quien previamente debe consultar con su defensor sobre la procedencia del trámite del proceso directo. Este procedimiento, afirma, vulnera el principio de igualdad de las partes, "toda vez que no debe ser correcto que una decisión Tribunalicia dependa de la voluntad de las partes, y no se le permita a él analizar el sumario..." (f.8).

De otra parte, sostiene el accionante que el defensor debe tener el derecho de solicitar al tribunal de la causa la aplicación de los procedimientos del juicio directo, oportunidad que le está vedada según lo normado por el artículo 2528-E del Código Judicial, con el resultado de la vulneración del principio de economía procesal que trae el artículo 212, numeral 1, de la Constitución Nacional.

OPINION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

De conformidad con lo que preceptúa el artículo 2554 del Código Judicial, la demanda fue corrida en traslado al Ministerio Público, correspondiéndole al Procurador General de la Nación emitir concepto, deber que cumplió mediante Vista Fiscal Nº 29 de 8 de octubre de 1996, visible de fojas 15 a 24 del expediente.

El máximo representante del Ministerio Público se aparta de la pretensión del demandante, por considerar que las disposiciones atacadas no rompen el equilibrio procesal. Señala el Procurador que tales normas consagran un beneficio, más no un derecho, "que deja a salvo la especial posición que ocupa el Ministerio Público en el contexto del proceso penal" (f.18). Contrariamente a lo que expresa el demandante, el Procurador opina que no se vulnera el principio de igualdad procesal, que no se menoscaba en forma alguna "el contexto dialéctico sobre el cual se asienta el proceso según criterio extendido en la doctrina procesal constitucional" (fs.22 y 23). El jefe del Ministerio Público concluye su dictamen afirmando que el demandante no ha logrado establecer el vicio de inconstitucionalidad endilgado.

DECISION DE LA CORTE

Cumplidos los trámites procesales sin que se hubieren presentado argumentos por escrito, pasa la Corte a conocer el fondo de este negocio constitucional.

Como viene visto, se aduce como infringido el artículo 212 de la Constitución, precepto fundamental de naturaleza programática, dirigido principalmente al legislador, en el que se enumeran, a manera de ejemplo, determinados principios procesales que deben inspirar las leyes de procedimiento, y que establece, en su numeral segundo, el carácter instrumental del ordenamiento procesal. El numeral primero de la mencionada disposición constitucional señala como principios rectores, entre otros, la sencillez que debe caracterizar el proceso, la economía procesal y el antiformalismo, todos característicos del derecho procesal moderno.

La redacción que trae la norma da cuenta de su carácter abierto, es decir, de la consagración de un catálogo de máximas procesales que no sigue el criterio de numerus clausus. Ese listado de principios procesales ha de ser complementado con los principios cardinales del debido proceso de ley, derecho fundamental que consagra el artículo 32 de la Carta, tarea obligada para el tribunal constitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 2557 del Código Judicial, que instituye la regla de la interpretación totalizadora, como consecuencia del principio de unidad de la Constitución.

La posición del demandante en esta causa constitucional puede resumirse en los siguientes términos: el texto de los artículos 25 (2528-A, C.J.) y 26 (2528-E, C.J.) de la ley 1 de 1995, al conceder al Ministerio Público o al imputado la facultad exclusiva de acceder o no a la petición que se formule para la realización del proceso abreviado o del juicio directo, respectivamente, sujeta la decisión que al respecto debe tomar el tribunal de la causa y vulnera la igualdad de las partes, principio reconocido en el ordenamiento jurídico-político superior.

El concepto de igualdad de las partes en el proceso representa una concreción de los principios fundamentales de no discriminación y de igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 19 y 20 de la Carta Política. Sobre estas máximas se pronuncia Alessandro Pizzorusso en los siguientes términos:

"...La prohibición de diferenciaciones fundadas sobre el sexo, la raza, la lengua, la religión, las opiniones políticas, o sobre las condiciones personales y sociales implica, más que una radical exclusión de todo debate acerca de la racionalidad o la oportunidad de las distinciones mismas, una apelación o recordatorio de los factores que, en el pasado, se han tomado más frecuentemente como elementos para proceder a discriminaciones injustificadas. En consecuencia, este elenco de factores supone una admonición al legislador, así como al juez de la constitucionalidad de las leyes y a todos, en general, para no recaer en los errores del pasado, pero no expresa una regla rígida que excluya cualquier diferenciación". (PIZZORUSSO, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p.170, énfasis de la Corte).

Tal como lo sostiene la doctrina procesal moderna más autorizada, el principio de igualdad procesal implica, en primer término, que toda persona (natural o jurídica), en su calidad de parte, tiene derecho a que se le brinden idénticas oportunidades a las otorgadas a su contraparte, es decir, que todas las partes del proceso tengan las mismas oportunidades para su defensa; por otro lado, y como corolario de lo anterior, no debe reconocerse privilegio alguno a ninguna de las partes durante la tramitación del proceso.

Con vista en estas comprobaciones doctrinales, procede la Corte Suprema a confrontar los preceptos atacados en esta sede, con el objeto de dictaminar sobre su conformidad con la Carta Fundamental.

En primer lugar, se procede a examinar el artículo 25 de la ley 1 de 1995, consagratorio del proceso abreviado, adoptado -al igual que el juicio directo- del ordenamiento procesal penal italiano.

El análisis de esa norma, concretamente del artículo 2528-A del Código Judicial, que contiene las frases impugnadas, pareciera sustentar la pretensión que a este respecto postula el demandante.

Según este precepto, el sindicado tiene derecho a pedir al juzgador que decida la causa en la audiencia preliminar, siempre que la investigación haya culminado y el material probatorio sea evidente. A renglón seguido, como condición necesaria para la viabilidad de la solicitud, la norma requiere que concurra concepto favorable del agente del Ministerio Público. Se infiere de lo indicado que la ley se ocupa de procurar el respeto de la bilateralidad y del contradictorio, elementos integrantes del debido proceso de ley (a.32 C.N.), al exigir que se escuche la opinión del Ministerio Público, requisito claramente conforme a la Carta. Sin embargo, lo trascendente de esta comprobación radica en que lo que se requiere es el concepto favorable, lo que convierte el consentimiento del agente del Ministerio Público en una condición sine qua non para que prospere la petición del imputado.

A juicio del Tribunal Constitucional es la exigencia de la conformidad del agente de instrucción lo que coloca el proceso en una situación de desequilibrio, al conferirle a dicho funcionario la potestad de hacer nugatorio el ejercicio de un derecho por el imputado, sin que siquiera se manifieste la intervención o dirimente o decisoria de la autoridad jurisdiccional.

No parece entonces razonable que se sujete la eficacia o los resultados de la iniciativa procesal de una de las partes -en este caso la solicitud del juicio abreviado- a la voluntad de la otra. Conforme al ordenamiento jurídico fundamental, lo que procede es que, en el evento de que exista contradicción entre las partes, le corresponda al juzgador la decisión final, como lo autoriza el artículo 2528-B del Código Judicial. Lo antes indicado lleva al Pleno a concluir que el término "favorable" que aparece en el texto del artículo 2528-A del Código Judicial, así como el vocablo "conjuntamente", inserto en el último inciso de este precepto, infringen el imperativo de igualdad procesal que tutela el artículo 32 de la Constitución, consagratorio del principio del

debido proceso de ley, por lo que procede la declaratoria de ilegitimidad constitucional y su consecuente desaparición del ordenamiento vigente.

Criterio similar al anteriormente externado es aplicable en el caso del artículo 2528-E (a.26, ley 1 de 1995), consagratorio del proceso directo. En este caso, contrario a lo anteriormente visto, es el consentimiento del imputado el que se requiere para la viabilidad del proceso en cuestión, según el mencionado precepto legal, según el cual "En los casos de flagrante delito se requerirá que el imputado, previa consulta con su defensor, no se oponga a la solicitud del Ministerio Público". Con ello claramente se sujeta la viabilidad de la petición del agente del Ministerio Público a la voluntad del sindicado, lo que implica el condicionamiento de la suerte de la pretensión procesal trae como consecuencia, además de la vulneración del principio de igualdad de las partes, también el desconocimiento de dos objetivos de política constitucional, como lo son los de economía y celeridad en el proceso, expresamente perseguidos por la reforma del procedimiento penal, en ejecución del mandato que contiene el artículo 212 de la Carta.

Como se indicó en párrafos anteriores, en el evento de que surja una divergencia de criterio relacionada con la solicitud de proceso directo, estima el Pleno que lo conforme al ordenamiento superior sería investir a la autoridad jurisdiccional de la facultad decisoria correspondiente.

De otra parte, en cuanto al argumento del demandante en el sentido de que se vulnera la igualdad procesal por cuanto el Ministerio Público "es el único sujeto procesal con capacidad funcional para requerir del Tribunal de grado, la aplicación del proceso directo" (f.8), derecho que también reclama para el imputado, estima el Pleno necesario externar las siguientes consideraciones:

1) Corresponde a los funcionarios de instrucción el deber de perseguir los delitos, de conformidad con el numeral cuarto del artículo 217 de la Carta Política; de allí que la facultad que les ha sido otorgada

para que solucionen el posible conflicto de competencia al ejercicio de facultades que les atribuye la Constitución. Por tanto, se desestima el cargo de inconstitucionalidad de la frase "previa autorización del Ministerio Público", contenida en el artículo 1504-2 del Código Nacional.

3) La discrepante revisión de la ley sobre el derecho del sindicado a solicitar una defensa no se sigue por la vía de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, ya que el control de conformidad legislativa no le ha sido atribuido por el ordenamiento vigente. Se trata de materia propia de la política legislativa, puesto que revisa la materialidad de un problema de derecho procesal, por lo que el control de su legitimidad constitucional le está reservado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Por las anteriores consideraciones, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA ADMINISTRATIVA JUSTICIA EN MATERIA DE LA LEGISLACIÓN**, por unanimidad de la ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** los términos "fiscalizable" y "comprobable", contenidos en el artículo 2504-2 del Código Nacional (artículo 15 de la Ley 1 de 1990), por infracción al principio del debido proceso de ley que establece el artículo 22 de la Carta Política, y **QUE ES INCONSTITUCIONAL** el parágrafo "En los casos de flagrancia debida se requerirá que el imputado preste comparecencia con su defensor, no se otorgará a la autoridad del Ministerio Público", contenido en el artículo 1504-1 del Código Nacional (artículo 15 de la Ley 1 de 1990), quíndante por infracción del artículo 22 de la Carta Política.

Verificarse y publicarse en la Gaceta Oficial.

FIRMAS A DOCUMENTOS

ROBERTO A. FERRER I.

**MARÍA ANGÉLICA FRANCISCO
DE AGUILERA**

ADRIÁ A. GUERRA DE VILLALBA

DEARDO RODRIGO RODRÍGUEZ

ROBERTO A. COLLADO P.

LUIS A. GONZALEZ

ANTÓN BOTAS

ELIAS A. SALAS

**CARLOS E. OTESTAS G.
Secretario**