



GACETA OFICIAL DIGITAL

Año CX

Panamá, R. de Panamá jueves 02 de octubre de 2014

Nº
27634-A

CONTENIDO

ASAMBLEA NACIONAL

Ley Nº 20

(De martes 30 de septiembre de 2014)

QUE CREA EL CORREGIMIENTO CRISTÓBAL ESTE, SEGREGADO DEL CORREGIMIENTO CRISTÓBAL, EN EL DISTRITO Y PROVINCIA DE COLÓN.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo Nº S/N

(De miércoles 10 de junio de 2009)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES, LOS ARTÍCULOS 139, 140 Y 141 DEL ESTATUTO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Acuerdo Nº 008-2014

(De martes 16 de septiembre de 2014)

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 9, 11, 18, 30 Y 41 DEL ACUERDO NO. 4-2013.

LEY 20
De 30 de Septiembre de 2014

Que crea el corregimiento Cristóbal Este, segregado del corregimiento Cristóbal, en el distrito y provincia de Colón

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Se crea el corregimiento Cristóbal Este, segregado del corregimiento Cristóbal, en el distrito y provincia de Colón. Todas las descripciones nuevas están establecidas en el sistema de referencia WGS 84.

Artículo 2. El primer párrafo del artículo 12 de la Ley 1 de 1982 queda así:

Artículo 12. El distrito de Colón está dividido en quince corregimientos, a saber: Barrio Norte, Barrio Sur, Buena Vista, Cativá, Ciricito, Cristóbal, Escobal, Limón, Nueva Providencia, Puerto Pilón, Sabanitas, Salamanca, San Juan, Santa Rosa y Cristóbal Este. La cabecera del distrito es la ciudad de Colón.

...

Artículo 3. Se modifican el literal c del numeral 4 y el numeral 6 y se adiciona el numeral 15 al artículo 12 de la Ley 1 de 1982, así:

Artículo 12. ...

4. Corregimiento Cativá

...

c. Con el corregimiento Cristóbal Este:

Desde un punto con coordenadas UTM N 1 031 796.87m y E 626 697.44m frente a la isla Advent a orillas del lago Gatún, se sigue con dirección norte hasta las coordenadas UTM N 1 032 734m y E 626 698.98m en la quebrada La Verbena, aguas abajo esta quebrada hasta cruzar la carretera Boyd-Roosevelt en un punto con coordenadas UTM N 1 033 873.14m y E 625 610.23m, se sigue por esta carretera con dirección noreste hasta llegar a las coordenadas UTM N 1 034 439.91m y E 626 711.57m; desde aquí, línea recta con dirección norte hasta llegar a las coordenadas UTM N 1 038 336.90m y E 626 695.14m en la costa de la isla Largo Remo, se continúa bordando esta isla hasta las coordenadas UTM N 1 038 244.12m y E 627 109.53m para luego cruzarla en línea recta con dirección este llegando a las coordenadas UTM N 1 038 251.13m y E 627 345.83m; desde este punto, se sigue bordeando la costa de la isla Largo Remo hasta las coordenadas UTM N 1 034 439.91m y E 626 711.57m.



...

6. Corregimiento Cristóbal

a. Con el mar Caribe:

Desde el punto localizado en el lado este en la desembocadura del río Piña con coordenadas UTM N 1 026 606m y E 604 212m, se sigue por toda la costa con dirección noreste hasta la punta Toro con coordenadas UTM N 1 036 000m y E 615 364m; desde aquí, se sigue la costa de la bahía Limón cruzando el curso del canal de Panamá hasta el punto con coordenadas UTM N 1 034 303m y E 620 192m localizado en el puerto de Cristóbal.

b. Con el corregimiento Barrio Sur:

Desde el punto con coordenadas UTM N 1 034 303m y E 620 192m localizado en el puerto de Cristóbal, linea recta con dirección sureste hasta el inicio de la calle 11 en las coordenadas UTM N 1 034 285m y E 620 320m, se sigue por la calle 11 con dirección noreste hasta su intersección con la avenida Bolívar, se sigue con dirección sureste por la avenida Bolívar hasta su intersección con la calle 14, se sigue con dirección noreste por calle 14 hasta una calle sin nombre con coordenadas UTM N 1 034 017m y E 620 585m, se sigue con dirección sureste por la calle sin nombre hasta la carretera Boyd-Roosevelt, se sigue por la carretera Boyd-Roosevelt hasta un punto con coordenadas UTM N 1 033 026.54m y E 621 678m.

c. Con el corregimiento Cristóbal Este:

Desde un punto con coordenadas UTM N 1 033 026.54m y E 621 678m sobre la carretera Boyd-Roosevelt, se sigue por la carretera con dirección a Cativá hasta llegar a la intersección con la avenida Randolph; desde aquí, se sigue por esa avenida con dirección suroeste hasta encontrar la calle Diversión, se continúa por esa calle con dirección suroeste hasta encontrar la avenida Bolívar, se sigue por esa avenida con dirección suroeste hasta encontrar el eje de la linea del tren en un punto con coordenadas UTM N 1 027 052m y E 619 400m, se continúa por el eje de la vía del tren con dirección sureste pasando por las coordenadas UTM N 1 025 796.59m y E 620 264.79m y UTM N 1 026 051m y E 620 813.62m hasta llegar a orillas del lago Gatún con las coordenadas UTM N 1 026 459.61m y E 623 424.49m.

d. Con el corregimiento Sabanitas:

Desde el Punto No.2669 localizado al suroeste de las lomas que separan las aguas que corren hacia el lago Gatún de las que van a la bahía Las Minas, se sigue la curva de nivel de los 30.48 metros hasta un punto en el estero del lago Gatún donde se unen las quebradas López y Mula.

e. Con el corregimiento Nueva Providencia:

Desde el punto en el estero del lago Gatún donde se unen las quebradas López y Mula, se sigue circundando el lago Gatún por la curva de nivel de los 30.48 metros establecidos para la antigua zona del canal de Panamá con dirección general sur hasta la desembocadura del río Palenque.

f. Con el corregimiento Limón:

Desde la desembocadura del río Palenque, se continúa bordeando el estero del río Gatún por la curva del nivel de los 30.48 metros hasta un punto en la ribera del lago Gatún en la boca de la quebrada La Chinilla; desde este punto, se sigue el límite oriental establecido por la antigua zona del canal de Panamá con dirección general sureste hasta el Punto No.3707 con coordenadas 9°11'33" de latitud norte y 79°45'05" de longitud oeste; desde aquí, con dirección este hasta un punto en la divisoria de aguas entre los ríos Frijoles y Mendoza donde la línea que limitaba la antigua zona del canal de Panamá corta el río Mendoza.

g. Con el corregimiento Buena Vista:

Desde el punto donde la línea que limitaba la antigua zona del canal de Panamá corta el río Mendoza, se continúa hacia el sureste por dicha línea hasta donde cruza la quebrada Aguas Claras.

h. Con el corregimiento Santa Rosa:

Desde el punto donde la línea que limitaba la antigua zona del canal de Panamá cruza la quebrada Aguas Claras, se sigue esta línea con dirección este hasta el río Palenque, tributario del río Chagres; desde aquí, se continúan dichos límites bordeando los ríos Palenque, Hondo y Chagres hasta la boca del río Gatuncillo.

i. Con el corregimiento San Juan:

Desde la boca del río Gatuncillo, se continúa con dirección este hasta el sitio donde la quebrada Madroñal desemboca en el río Chagres, se sigue el curso de la quebrada Madroñal aguas arriba, se sigue línea recta con dirección este hasta el Punto No.3794 con coordenadas 9°13'48.0" de latitud norte y 79°36'16.2" de longitud oeste; desde este punto, se continúa bordeando el lago Alajuela por la curva de los 79.25 metros hasta donde dicha curva toca la quebrada Melgar.

j. Con el corregimiento Salamanca:

Desde el sitio en que la curva de nivel de los 79.25 metros que bordea el lago Alajuela toca la quebrada Melgar, se continúa esta curva de nivel con dirección general norte bordeando el mencionado lago, se sigue el río Boquerón hasta donde la citada curva de nivel corta el río Boquerón.

k. Con el corregimiento Ancón del distrito de Panamá:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "F. R. 3".

Desde el punto donde la curva de nivel de los 79.25 metros cruza el río Boquerón, se sigue aguas abajo este río hasta su desembocadura en el lago Alajuela, se sigue la línea central del lago hasta encontrar el río Chagres pasando al norte de la isla Bembón y al sur de la isla Campana, se sigue el río Chagres aguas abajo hasta el eje del canal de Panamá, frente a la desembocadura del río Chagres, se sigue dicho eje del canal de Panamá con dirección general noreste hasta llegar a un punto al sur de la isla Bruja Chiquita en el meridiano 79°55'0"; desde el punto antes descrito, se sigue por la línea central del lago Gatún con dirección general suroeste pasando al este de las islas Trinidad y Guacha y por un punto equidistante entre la punta Daniel y Escobal y la isla Sandelo hasta la desembocadura del río Trinidad; desde aquí, aguas arriba este río hasta donde cruza la curva de nivel de los 30.48 metros.

l. Con el corregimiento Escobal en su parte sur:

Desde el punto donde el río Trinidad cruza la curva de nivel de los 30.48 metros, se sigue esta curva bordeando el lago Gatún hasta donde esta curva corta la quebrada La Pantanosa que desemboca en el caño La Humildad.

m. Con el corregimiento Círcito:

Partiendo del punto donde la curva de nivel de los 30.48 metros corta la quebrada La Pantanosa, se sigue dicha curva bordeando el lago Gatún hasta el sitio donde esta corta el camino que une los poblados de Cuipo y La Ullama.

n. Con el corregimiento Escobal en su parte norte:

A partir del punto donde el camino que une los poblados de Cuipo y La Ullama corta la curva de nivel de los 30.48 metros, se sigue dicha curva con dirección general noreste bordeando el lago Gatún hasta el Monumento No.2227 en el poblado de Escobal, que define los límites de la antigua zona del canal de Panamá; desde este punto, se sigue con dirección noroeste en línea recta imaginaria hasta encontrar el Monumento No.2228 en los límites de la antigua zona del canal de Panamá, cuyas coordenadas son 9°10'22" de latitud norte y 79°59'12" de longitud oeste.

ñ. Con el corregimiento Achote del distrito de Chagres:

Desde el Monumento No.2228 con coordenadas 9°10'22" de latitud norte y 79°59'12" de longitud oeste, se sigue el límite de la antigua zona del canal de Panamá con dirección general norte hasta un punto situado en las coordenadas 9°14'50" de latitud norte y 79°59'50" de longitud oeste en la divisoria de las aguas que corren hacia el mar Caribe de las que corren hacia el lago Gatún.

o. Con el corregimiento Piña del distrito de Chagres:

Desde el punto situado en las coordenadas 9°14'50" de latitud norte y 79°59'50" de longitud oeste, se sigue con dirección norte en línea recta meridiana

de los 79°59'50" hasta el Punto No.2230, se continúa con dirección noreste hasta encontrar el río Piña, cuyo curso se continúa aguas abajo hasta el Monumento No.2257 establecido con coordenadas 9°16'37.5" de latitud norte y 80°02'13.3" de longitud oeste; desde este punto, se continúa una línea recta imaginaria con dirección noroeste hasta el Monumento No.2258 localizado en la costa al este de la desembocadura del río Piña con coordenadas 9°16'59.6" de latitud norte y 80°02'42.4" de longitud oeste.

...

15. Corregimiento Cristóbal Este

- a. Con el corregimiento Cristóbal:

Desde las coordenadas UTM N 1 026 459.61m y E 623 424.49m a orillas del lago Gatún donde entra el eje de la vía del tren, se sigue por el eje de esa vía pasando por las coordenadas UTM N 1 026 051m y E 620 813.62m y UTM N 1 025 796.59m y E 620 264.79m hasta encontrar las coordenadas UTM N 1 027 052m y E 619 400m donde se encuentra con la avenida Bolívar, se continúa por esta avenida hasta que se cruza con la calle Diversión, se sigue por esa calle hasta encontrar la avenida Randolph, se continúa por esta avenida hasta su intersección con la carretera Boyd-Roosevelt; desde aquí, se sigue por la carretera con dirección al Barrio Sur hasta llegar a las coordenadas UTM N 1 033 026.54m y E 621 678m.

- b. Con el mar Caribe:

Desde un punto sobre la carretera Boyd-Roosevelt con coordenadas UTM N 1 033 026.54m y E 621 678m donde se localiza un drenaje sin nombre que sale al río Folk; desde aquí, se sigue por toda la costa pasando frente a la bahía de Manzanillo; luego frente a la bahía de Margarita, se continúa bordeando la costa con dirección noreste hasta llegar a las coordenadas UTM N 1034439.91m y E 626711.57m en un punto al norte de la isla Largo Remo.

- c. Con el corregimiento Cativá:

Desde un punto al norte de la isla Largo Remo con coordenadas UTM 1 034 439.91m y E 626 711.57m, se sigue bordeando la costa oriental de esta isla hasta un punto con coordenadas UTM N 1 038 251.13m y E 627 345.83m, se cruza línea recta con dirección oeste para llegar a las coordenadas UTM N 1038244.12m y E 627109.53m, se continúa bordeando la isla Largo Remo hasta llegar a las coordenadas UTM N 1 038 336.90m y E 626 695.14m; desde aquí, línea recta con dirección sur hasta llegar a las coordenadas UTM N 1 034 439.91m y E 626 711.57m en un punto sobre la carretera Transístmica o Boyd-Roosevelt, se continúa por esta carretera hasta llegar a las coordenadas UTM N 1 033 873.14m y E 625 610.23m donde la cruza la quebrada La Verbena, aguas

arriba por esa quebrada hasta encontrar un punto con coordenadas UTM N 1 032 734m y E 626 698.98m; desde aquí, línea recta con dirección sur hasta un punto con coordenadas UTM N 1 031 796.87m y E 626 697.44m frente a la isla Advent a orillas del lago Gatún.

d. Con el Lago Gatún:

Desde un punto con coordenadas UTM N 1 031 796.87m y E 626 697.44m frente a la isla Advent a orillas del lago Gatún, se continúa por toda la orilla del lago con dirección sureste hasta un punto con coordenadas UTM N 1 026 459.61m y E 623 424.49m donde sale el eje del tren a orillas del lago Gatún.

Artículo 4. Las comunidades y lugares que en la actualidad se encuentran dentro de los límites político-administrativos del corregimiento Cristóbal Este, sin excluir los que se desarrollen en el futuro, son los siguientes: Nazareno, Villa Luzmila, Verbena, La Feria, Villa del Carmen, Villa Belén, La Amistad, Villa Venecia, Medalla Milagrosa, Los Ángeles, La Represa, Villa Caribe, Loma Dorada, Coco Solo, El Valle de Santa Cruz, Nueva Primavera y Barriada del Carmen.

Artículo 5. Las comunidades y lugares que en la actualidad se encuentran dentro de los límites político-administrativos del corregimiento Cristóbal, sin excluir los que se desarrollen en el futuro, son los siguientes: Arco Iris, Margarita, La Cresta, José Dominador Bazán, Mindy, Gatún, Ciudad del Sol, Puerto Escondido, Valle Verde, 16 de Junio, Barriada Altos del Atlántico, Génesis, Sagrada Resurrección, Barriada Victoria, Barriada Nuevo Arco Iris, José Domingo Espinar, Sherman, Gamboa y Escobal.

Artículo 6. La cabecera del corregimiento Cristóbal es la comunidad Arco Iris y la cabecera del corregimiento Cristóbal Este es la comunidad Los Lagos.

Artículo 7. El Ministerio de Gobierno, la Comisión Nacional de Límites, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia deberán brindar el asesoramiento necesario para la creación de esta nueva división política.

Artículo 8. La elección del representante del corregimiento que corresponde por razón de esta Ley se hará dentro del ordenamiento del próximo periodo electoral, de conformidad con el Código Electoral, y el Tribunal Electoral deberá tomar las medidas necesarias para la futura elección de estos cargos de elección popular.



Artículo 9. El actual representante y el corregidor del corregimiento Cristóbal continuarán ejerciendo sus funciones en los límites del nuevo corregimiento hasta que se realice la elección o designación, según sea el caso, de los funcionarios correspondientes a las nuevas divisiones político-administrativas que establece esta Ley.

Artículo 10. La presente Ley modifica el artículo 12 de la Ley 1 de 27 de octubre de 1982.

Artículo 11. Esta Ley comenzará a regir el 2 de mayo de 2019.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto de Ley 351 de 2011 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintisiete días del mes de febrero del año dos mil trece.

El Presidente,

Sergio R. Gálvez Evers

El Secretario General Encargado,

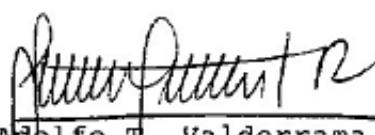
Roberto A. Peñal Núñez

ÓRGANO LEGISLATIVO. SANCIÓNADO POR EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 172 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

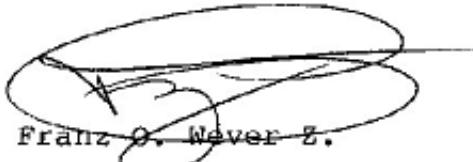
PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 22 DE AGOSTO DE 2014.

El Presidente,


Adolfo T. Valderrama R.

El Secretario General,


Franz O. Wever Z.

73

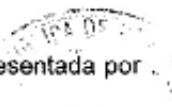
REPÚBLICA DE PANAMÁ**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****P L E N O****Panamá, diez (10) de junio de dos mil nueve (2009).****VISTOS:**

La firma forense Villaláz y Asociados, dentro del "Procedimiento Administrativo Disciplinario" seguido en contra del doctor Miguel Antonio Bernal, presentó formal advertencia de inconstitucionalidad con el fin de que, antes de la adopción de la medida disciplinaria que podría afectar a su defendido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia revisara la constitucionalidad de los artículos 140 y 141 del Estatuto Universitario, habida cuenta de que a su juicio, dichas normas reglamentarias podrían ser violatorias de los artículos 31 y 32 de la Carta Política.

Por idénticas razones jurídicas, ingresó a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, escrito de advertencia de inconstitucionalidad presentado por el doctor Franklin Miranda, la cual se listó con el número de entrada 1,148-04, y en esta nueva advertencia, se aducen como normas acusadas, además de los indicados artículos 140 y 141 del Estatuto Universitario, el artículo 139 del mismo cuerpo normativo.

Ahora bien, con todo y esta nueva acusación, ambas advertencias de inconstitucionalidad son coincidentes, según se ha afirmado, en los mismos razonamientos jurídicos, los cuales serán de especial atención por esta Superioridad, razón por la cual se procedió a su acumulación.

Admitidas ambas advertencias de inconstitucionalidad, se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración y a la Procuraduría General de la Nación, para que, según lo ordena la Carta Constitucional, emitieran concepto.


74

En cuanto a la advertencia con número de entrada 493-04, presentada por la firma Villaláz y Asociados, le correspondió emitir concepto a la entonces Señora Procuradora de la Administración, licenciada Alma Montenegro de Fletcher, quien expuso su opinión mediante Vista N° 301 de 18 de junio de 2004, legible de fojas 13 a 24.

En relación a la advertencia de inconstitucionalidad presentada en su propio nombre y representación, por el doctor Franklin Miranda, la misma fue estudiada y considerada mediante la Vista N° 10 de 12 de abril de 2006, emitida por la señora Procuradora General de la Nación, licenciada Ana Matilde Gómez Ruiloba, visible de fojas 13 a 23 de dicho expediente.

Oportunamente, se fijó en lista el negocio conforme a lo dispuesto en el artículo 2555 (hoy 2564) del Código Judicial, para que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito, sobre el caso.

Agotados los trámites de sustanciación, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, fallar ambas advertencias de inconstitucionalidad acumuladas, y a ello se pasa previa las siguientes consideraciones.

I. Las advertencias acumuladas *in examine* dicen relación con dos (2) procesos disciplinarios que se tramitan ante el Consejo Académico de la Universidad de Panamá que, conforme al artículo 12 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, modificada por las Leyes N° 6 de 1991 y N° 27 de 1994 (hoy el artículo 18 de la Ley N° 24 de 2005, publicada en la Gaceta Oficial N° 25,344 de 18 de julio de 2005), es la autoridad universitaria superior, en cuestiones relativas a docencia y lo preside el Señor Rector.

II. Es de advertir que las normas que se acusan de inconstitucionales, si bien han sufrido modificaciones sustanciales en el transcurso del tiempo, por lo que podría suponerse que carece de objeto el presente proceso de control de constitucionalidad; hay que tener en cuenta que, por un lado se trata de una advertencia de inconstitucionalidad, por lo que los resultados de este examen

tienen plena repercusión en dos (2) caos disciplinarios concretos, y por otra parte, de no ser estudiadas y consideradas por esta Magistratura, se podría afectar el legítimo derecho de tutela judicial efectiva de las partes advirtientes, por razón de los efectos ultractivos en el tiempo. Por lo indicado, se pasa a decidir en el fondo de las dos (2) acciones de control de constitucionalidad acumuladas por razón de su mismo objeto.

I. NORMAS ADVERTIDAS COMO INCONSTITUCIONALES

La parte actora solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 139, 140 y 141 del Estatuto Universitario, que regían al momento de la formalización y tramitación del proceso disciplinario establecido en su contra, artículos que se citan a continuación:

"**Artículo 139.** Son deberes del (de la) profesor (a) universitario (a):

- a. Mantener y acrecentar la dignidad, la ética y el prestigio de la Universidad.
- b. Realizar eficientemente las tareas para las cuales ha sido contratado (a) de acuerdo a su categoría docente, dentro de un espíritu de objetividad académica y científica.
- c. Dictar sus clases ajustándose al programa vigente aprobado por la unidad académica, durante el período lectivo, sin menoscabo de su libertad de interpretación filosófica e ideológica.
- d. Mejorar su calidad científica, pedagógica y técnica.
- e. Coadyuver las tareas docentes con trabajos de investigación, elaboración de materiales didácticos y tareas de extensión universitaria.
- f. Apoyar la solución de los problemas científicos, técnicos, docentes y administrativos de las unidades académicas, del personal docente y de los estudiantes.
- g. Asistir puntualmente y participar en las actividades docentes y en las reuniones de los órganos de gobierno y comisiones universitarias de que forme parte, así como atender puntualmente las solicitudes de informes, programas y evaluaciones puestas por las autoridades universitarias competentes.
- h. Mantener una relación de respeto, tolerancia y armonía para con sus superiores, colegas, estudiantes y personal administrativo.
- i. Proteger el patrimonio universitario y coadyuvar con el cuidado de la naturaleza y fauna del país, en aras de la defensa del ambiente y las personas.
- j. Promover la cultura de paz, la tolerancia y la búsqueda de aportes permanentes al desarrollo humano sostenido del país."

"**Artículo 140.** Los (as) profesores (as) solamente podrán ser removidos, luego de un debido proceso, por mala conducta, incompetencia o incumplimiento de los deberes, funciones y requisitos que establecen la Ley Orgánica de la Universidad en el presente estatuto y los reglamentos universitarios."

***Artículo 141.** Los (as) profesor (a) que incumpla los deberes que le señalan la Ley Orgánica, el Estatuto Universitario y los Reglamentos de la Universidad de Panamá, recibirá las siguientes sanciones según la gravedad y la naturaleza de la acción:

- a. Amonestación por el (la) Decano (a) de su Facultad o Director (a) de Centro.
- b. Amonestación por el (la) Rector (a) de la Universidad de Panamá.
- c. Suspensión o remoción por el Consejo Académico de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley Orgánica de la Universidad."

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Los advirtientes aducen la vulneración de las siguientes normas constitucionales:

"Artículo 60. (hoy Artículo 64). El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa."

En concepto de los advirtientes, a pesar que en muchas ocasiones las sentencias de la Corte Suprema han indicado que el derecho al trabajo sólo puede limitarse en lo relativo a la idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública, el Consejo Académico de la Universidad de Panamá se prepara para prescindir de los servicios de profesores, que tienen aproximadamente más de treinta (30) años de docencia y que año tras año, son evaluados con excelencia, tanto por los estudiantes como por la propia unidad académica.

Lo expuesto, viola directamente la norma transcrita, pues esta procura la conservación de la fuente de trabajo, ordenando que se cumplan con causas de moralidad, idoneidad, seguridad y salud pública.

"Artículo 70. (hoy Artículo 74). Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley. Esta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente."

En concepto de los advirtientes, al no precisarse exactamente los hechos a los cuales se les aplicará una u otra sanción, la norma acusada de inconstitucional viola directamente esta garantía laboral que es aplicable a toda clase de trabajadores. Adicionan, que no es posible dentro del espectro justiciero de la norma constitucional, que una disposición sancionatoria, no contenga

77
X

expresamente las causas de sanción ni la aplicación de cada una específicamente. Por lo que consideran, que no se puede aplicar una norma estatutaria que no aclara las causas para su aplicación, sin violar la norma constitucional.

En igual medida y dadas las características de desagravio de este tipo especial de control de constitucionalidad, consideran los letrados que los artículos 139, 140 y 141 del Estatuto Universitario, infringen los artículos 31 y 32 de la Constitución Política, que disponen:

***Artículo 31.** Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

En opinión de la doctora Guerra de Villaláz, los artículos 140 y 141 del Estatuto Universitario, vulneran el texto del artículo 31 de la Constitución Política, en el concepto de violación directa, por omisión, porque esta norma "...consagra una de las garantías penales de mayor trascendencia, o sea, el principio de estricta legalidad, que establece que ningún hecho adquirirá la categoría de delito o contravención, si no ha sido erigido como tal en una ley formal que así lo haya establecido previamente. "Nullum crimen sine previa lege". Además, contiene la garantía de la legalidad de las sanciones o penas, lo que significa que no es válida ninguna sanción o pena anterior aplicada a un hecho punible si así no lo ha previsto una ley".

Agrega la accionante, que:

"Así, es la ley la que debe cumplir la función de garantía para todos los miembros de la sociedad, pues ningún hecho puede ser considerado como delito o falta ni mucho menos sancionado, si tal conducta desvalorada y su sanción no están fijadas por una ley formal vigente antes de que dicha conducta se realice.



Las sanciones que contienen las normas que se pretenden aplicar..., no están incorporadas en una ley formal, sino a un estatuto que tiene la categoría de reglamento o de ley material.

El principio de legalidad, del cual se desprende el "nulla poena sine previa lege" no ha sido consultado en la expedición de los artículos 140 y 141 del Estatuto Universitario, pues incluir las sanciones en la Ley Orgánica de la Universidad que era donde correspondía hacerlo, por el carácter de garantía constitucional de este principio, por el contrario se señalaron las sanciones aplicables en una norma reglamentaria que puede ser modificada a nivel interno, sin los requisitos de la elaboración de una ley formal, que exige que se haga en tres (3) debates, seguida de la sanción del Órgano Ejecutivo y de su promulgación en la Gaceta Oficial. Tal garantía ha quedado reducida a un nivel reglamentario a título de ley material."

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

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

Al plantear su inconformidad, la parte actora manifestó que la infracción a las normas constitucionales citadas, se produjo ya que el proceso disciplinario tramitado "se distancia de la garantía del debido proceso que obliga a las autoridades en los procesos penales, administrativos o disciplinarios a cumplir con estricto rigor los trámites establecidos por la ley y ofrecer a las partes el derecho a la defensa, a ser oido, a presentar pruebas, a ser notificado de los cargos, a la bilateridad o contradictorio y todo ello dentro de las previsiones legales por la Universidad de Panamá".

Al mismo se alega que "en el caso que nos ocupa, el artículo 141 se refiere a un procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Universidad, lo cual no se ajusta al contenido de dicha Ley, por cuanto su artículo 73 remite al Estatuto para la regulación de los procedimientos disciplinarios".

III. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Una vez admitidas las advertencias de inconstitucionalidad, se corrió traslado al Ministerio Público, correspondiéndole según se ha establecido, a ambas Procuradurías, coincidiendo en opinar que no le cabe derecho a los accionantes.

La Procuraduría de la Administración considera que los accionantes yerran al indicar o asumir, que el artículo 31 constitucional, establece la garantía de estricta tipicidad penal, la cual es aplicable en su sentido literal a la sanción administrativo-disciplinaria.

En sustento de su opinión, el Ministerio Fiscal recuerda que la Corte Suprema de Justicia ha establecido en casos semejantes al estudiado, por conducto de su jurisprudencia proferidas tanto por la Sala de lo Contencioso Administrativo (por ejemplo el Fallo de 20 de octubre de 1995) y como por el propio Pleno (en Sentencia de 23 de mayo de 1991), que los rigores formales de tipicidad penal no son exigibles a la sanción disciplinaria, dada la disímil naturaleza de ambas formas.

En cuanto al artículo 32 de la Carta Política, la Procuraduría de la Administración señaló: "el artículo 32 de la Constitución Política instituye el principio del debido proceso como un procedimiento regular ante un Tribunal permanente legitimamente constituido y competente para juzgar y comprender el derecho de recurrir ante los Órganos jurisdiccionales del Estado" (Resolución de 29 de octubre de 1984, Pleno-Corte Suprema de Justicia).

Y más adelante agregó: "que la Universidad de Panamá es una Institución Estatal con rango constitucional, sustentada en los artículos 99 a 101 de la Carta Magna; y es precisamente el artículo 99 de la Constitución Política el que le

atribuye la facultad de designar y separar a su personal en la forma que determine la Ley, y paralelamente, indica en el artículo 101, que se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las de orden público establecidas en el Estatuto Universitario, con lo cual la propia Constitución le reconoce valor jurídico de imperativo acalamiento a dicho instrumento."

La Procuraduría General de la Nación en su Vista Fiscal, señaló que la advertencia de inconstitucionalidad presentada por el doctor FRANKLIN MIRANDA, resulta no viable, en virtud de que el advirtiente no expresó en forma clara y precisa la manera en que los artículos 139, 140 y 141 del Estatuto Universitario, infringieron los artículos 31 y 32 del Texto Constitucional.

Ahora bien, sobre los artículos 60 (hoy 64) y 70 (hoy 74) de la Constitución Política, la Procuradora General de la Nación señaló que ambas normas, por ser de carácter programático, no son susceptibles de transgresión en los términos señalados por el advirtiente.

IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Una vez expuestos los argumentos vertidos, tanto por los advirtientes como por ambas Procuradurías, el Pleno de esta Corporación de Justicia considera que no se ha producido la violación de los artículos 31, 32, 60 (hoy 64) y 70 (hoy 74) de la Constitución Política de la República.

Frente al argumento de los accionantes al estimar la violación del artículo 60, hoy en día 64 de la Carta Política, la Corte Suprema de Justicia – Pleno, advierte que en cuanto al hoy artículo 64 de la Constitución Nacional, se ha señalado en múltiples ocasiones que éste se configura en un artículo programático; no obstante, al confrontarse con los demás artículos considerados vulnerados, no hay lugar a una violación constitucional de esta norma.

Sobre este tema, mediante Sentencia de fecha de 16 de julio de 1991, la Corte Suprema de Justicia, sostuvo lo que a continuación detallamos:

"...artículos de la Constitución que son de carácter programático no pueden resultar violados sin relacionarlos con otros artículos de la

9

80

Constitución, que especialmente tengan que ver con el acto acusado.
(Sentencia de 16 de julio de 1996-Corte Suprema de Justicia).

Igualmente, en otro pronunciamiento de esta Corporación de Justicia y como consecuencia de conceptos vertidos sobre el artículo 60 (hoy 64), se dijo:

"...Cabe agregar que concordamos con la Procuradora de la Administración al señalar que el artículo 60 de nuestra Carta Magna no ha sido violado puesto que estamos ante una norma de carácter programático la cual requiere para su implementación de programas económicos con sus respectivas políticas para las condiciones sociales y económicas favorables para el progreso de los pueblos, ya sean necesidades materiales o culturales. Ha dicho la Corte en múltiples ocasiones que las normas de carácter programático no pueden ser invocadas por la parte actora en este tipo de proceso constitucional. Por esta razón, se desestima el cargo."

(Fallo de 16 de agosto de 1996. Magistrado Arturo Hoyos. Federico Solis contra el acto administrativo contenido en la Nota No71-01-491 DGA).

En el mismo orden de ideas, en Fallo emitido el 20 de agosto de 1997 y en virtud de la demanda de inconstitucionalidad formulada por la firma forense Vallarino, Rodríguez y Asociados, contra el Decreto N° 1179 de 31 de diciembre de 1990, esta Corporación Judicial se expresó de la siguiente manera:

"...en lo que respecta al artículo 60 de la Constitución, se aprecia que el mismo contiene un precepto de carácter programático sin contenido normativo, por lo que no es factible que se configure que el acto acusado viole el orden constitucional en tal sentido."

(Sentencia de 20 de agosto de 1997- Corte Suprema de Justicia).

En cuanto al artículo 70, hoy 74, de nuestra Carta Magna, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado previamente, que éste no es un artículo programático; sin embargo, al ser confrontado con las normas que se aducen como infringidas, de modo alguno se vulneran, pues éstas taxativamente señalan los deberes de los profesores (as) universitarios (as), las causas por las cuales pueden ser removidos de sus cargos los docentes universitarios, las sanciones disciplinarias que se les aplican a los docentes universitarios, que les señala la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá y los Estatutos de la Universidad de Panamá.

En el proceso disciplinario en estudio, que es el seguido a los advirtientes, se determinó que las autoridades universitarias cumplieron con el debido proceso

81

y se les concedieron todas las garantías que el proceso administrativo universitario tiene previsto en su legislación.

Para una mejor comprensión del tema, consideramos oportuno enfatizar que para las partes, la razón de la inconstitucionalidad de las normas estatutarias, dice relación con los siguientes razonamientos:

- a. Que la Ley N° 11 de 1981, que es la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, en sus artículos 47 y 48, se limita a señalar los deberes y derechos del personal docente y el artículo 73 de la misma exhorta legal, establece que el Estatuto es el Cuerpo Reglamentario que contendrá las disposiciones sobre disciplina, faltas o contravenciones del personal docente y sus correspondientes sanciones.
- b. Que a desmedro de lo indicado en los artículos 31 y 32 de la Carta Política, el Estatuto de la Universidad de Panamá, en su artículo 139, establece los deberes del profesor (a) universitario (a), y los artículos 140 y 141, señalan las sanciones aplicables. O sea, que el Reglamento Universitario no es el instrumento jurídico idóneo para regular dichas materias, sino la Ley Formal (expedida por el Órgano Legislativo).

Según se deduce de los cargos centrales de la acción, las temáticas a dilucidar, son: si la tipicidad de las faltas disciplinarias son exactamente iguales a la descripción del tipo penal, y si es indispensable que la regulación de las faltas disciplinarias se encuentren exclusivamente en la Ley Formal.

Como se ha visto, para los demandantes a las faltas administrativas le son exigibles, el mismo rigor y exhaustividad que para los delitos. En otras palabras, para los actores las acciones propias del poder sancionador de la Administración

82

deben estar, al igual que los delitos, estrictamente catalogadas o listadas en la ley Formal, a fin de que se puedan imponer a los que faltaren a ellas.

La Corte Suprema de Justicia no coincide con esta argumentación, ya que no se puede pasar por alto que existe una notable diferencia entre las sanciones penales y las administrativas.

En efecto, si bien las garantías generales y fundamentales del poder sancionador del Estado, ya sea en su vertiente penal, policial o disciplinaria, tienen en común la necesaria existencia de una norma jurídica previa que establezca o tipifique la conducta, en el caso de las acciones disciplinarias, no le es exactamente exigible la rigurosidad y escrupulosidad que si le deben ser demandadas al tipo penal, que según se sabe, es la última de las consecuencias jurídicas, y por ello, la más grave que se le pueda imponer al comportamiento de los hombres.

El poder disciplinario en la Administración, en cambio, lo ejerce la Administración, por medio de sus agentes, en carácter de Superior Jerárquico o de Órganos de Supervisión y Coordinación; con la finalidad de aplicar sanciones heterogéneas, pero nunca de carácter penal. Se trata, siguiendo al maestro francés Henri Capitant, del ejercicio de una facultad de corrección a aquellas personas que, por medio de una relación estatutaria o contractual, "han faltado a los deberes profesionales o han adoptado una actitud capaz de comprometer el buen nombre del cuerpo al que pertenecen". (CAPITANT, Henri. Vocabulario Jurídico, traducción española, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1996, p.Corte).

En este orden de ideas, el maestro mexicano Andrés Serra Rojas, indica que "no debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimiento de represión para fines sociales. El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios o empleados en el ejercicio de su cargo. Las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación

discrecional". (SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Ed., 1972; México, Tomo 1, pp. 472-473).

Ya en cuanto a la exhaustividad de la tipificación de las sanciones disciplinarias, el distinguido autor español Alejandro Nieto, en su obra que es de referencia obligada en materia de Derecho Administrativo Sancionador, con agudo sentido pragmático, revela la superposición, casi irreflexiva, de las garantías penales en el proceso disciplinario. Veamos:

"De esta forma se llega al mandato de tipificación: una fórmula técnica que acumula las condiciones de previsión y certeza de la norma. Las infracciones y las sanciones no sólo tienen que estar previstas con anterioridad al momento de producirse la conducta enjuiciable sino que han de estar previstas con un grado de precisión tal que priven al operador jurídico de cualquier veleidad creativa, analógica o simplemente desviadora de la letra de la ley.

A este contexto se añade un elemento que, en rigor, no coincide con lo anterior, a saber: la exigencia de que esa norma previa y cierta tenga el rango de ley. Nótese que los fines perseguidos con el mandato de tipificación nada tienen que ver con los propios de la reserva legal, dado que aquellos pueden lograrse a través de una norma de cualquier rango. La exigencia de ley en sentido estricto es una garantía acumulada con la que se acelera el proceso de neutralización de la Administración. Porque si con el mandato de tipificación se habían recortado sensiblemente las facultades sancionadoras de las autoridades y funcionarios individualmente considerados y para la imposición de sanciones concretas, ahora se margina a la Administración como institución, es decir, al Poder Ejecutivo. Con lo cual no se gana nada en absoluto –y por eso se insiste en que se trata de elementos separados- en orden a la tipicidad; pero se supone que es una garantía adicional para el ciudadano, al menos desde el punto de vista de la ficción democrática: es el propio ciudadano el que a través de una ley parlamentaria consiente en verse amenazado y, en su caso, sancionado.

Dudo mucho, no obstante, que tal haya sido la causa de la aparición de la reserva legal, puesto que la explicación indicada está empañada por resonancias de cátedra profesoral o de escaño político. A mi juicio, se trata, más bien, de una trasposición del sistema penal, que se extiende, sin más, al administrativo sancionador con secuelas múltiples y contradictorias.

Las aparentes ventajas de la reserva legal saltan a la vista: el ciudadano queda al amparo, ya que no de las arbitrariedades del Poder, al menos de las arbitrariedades del Poder no parlamentario. Lo que no es poco. Pero los inconvenientes son también de bulto, aunque suelan ser intencionadamente silenciados.

Por lo pronto se están confundiendo los papeles del juez y de la autoridad administrativa sancionadora cuando se pretende que ambos actúen de la misma manera, es decir, como meros aplicadores de la ley situados fuera de ella. Porque es el caso que si el juez no hace otra cosa ciertamente que aplicar la ley, los Órganos Administrativos gestionan intereses generales, y es cabalmente al hilo de esta tarea administrativa material cuando surge la sancionadora, ya que es inimaginable como actividad desconectada de la gestión. Pues bien, pese a estas diferencias notorias, con el principio objetivo de la legalidad queda asimilado el funcionario sancionador al juez en cuanto que se pretende que aquel también aplique la ley <<objetivamente>>, es decir, desconectándola de la gestión que previa o simultáneamente venía realizando. La potestad sancionadora se

84

corporiza y gana autonomía al quedar separada de la referencia matriz de la gestión administrativa (no ya simplemente de la Policía).

En segundo lugar se olvida algo no menos esencial: el Código Penal es una selección de desvalores a los que el Estado considera merecedores de ser castigados; pero una selección convencional y breve que se reduce o expande a gusto del legislador. Las infracciones administrativas no son, en cambio, una selección autónoma de desvalores sino que se derivan necesariamente de unos valores preciosos: los perseguidos por la acción administrativa. Las infracciones se deducen de la gestión y aumentan o se reducen en función de esa actividad administrativa matriz sin que el legislador pueda optar por dejar algo fuera de la represión, salvo que quiera provocar la inoperancia administrativa, que es lo que sucede indefectiblemente cuando no se prevén las correspondientes sanciones.

En tercer lugar, y por lo dicho, las infracciones crecen indefinidamente como consecuencia inevitable del crecimiento de la gestión administrativa de la que se derivan, formándose al final una red represiva, angustiosa para el ciudadano, quien de hecho no puede respetarla de la misma manera que la Administración tampoco puede exigir siempre su cumplimiento, como en otros lugares de este libro se explica con pormenor. Todas estas circunstancias hacen difícil el catalogado por ley, y más difícil todavía la tipificación, habida cuenta de las variaciones de la matriz, que cambia incesantemente. Una ley auténticamente tipificadora sería interminable y, además, habría de ser alterada sin cesar. No hay más remedio, por tanto, que acudir a la utilización de los reglamentos, más capaces de adaptarse rápidamente al cambio.

A tal propósito, la primera y más simple solución fue la francesa, que consiste, como es sabido, en tipificar como infracción cualquier incumplimiento de los reglamentos. De esta manera y con una fórmula brevíssima y eficaz se incluyen en la tipificación todos los reglamentos administrativos. Y obsérvese que con ella se cumplen todas las exigencias del Estado de Derecho: existe una normativa previa (o, mejor dicho, dos: la que describe las obligaciones y la que establece que su incumplimiento es infracción) y, además, es muy precisa puesto que aparece con el detalle propio de los reglamentos. E incluso se da también, al menos parcialmente, el requisito de la reserva legal, puesto que la segunda norma —o sea, la que declara que es infracción el incumplimiento de los reglamentos— es una ley.

Sea como fuere, también puede concebirse otro modelo distinto: en lugar de tipificar un solo ilícito (la infracción de reglamentos) se tipifican muchos, tantos como infracciones de cada una de las obligaciones que aparecen en los reglamentos. Se trata, por tanto, de una diferencia no sólo cuantitativa sino también cualitativa. Si antes se sancionaba la infracción del reglamento con independencia de las obligaciones que en él mismo se impusiesen, ahora, en esta segunda variante, no se sanciona el incumplimiento formal del reglamento sino la infracción de la obligación material.

La adopción de este segundo modelo ofrece la ventaja de su mejor adaptación a la realidad y al servicio de los fines administrativos. La fórmula inicial es más bien propia del Derecho Penal, como efectivamente sucedía en el Derecho francés, ya que el ilícito a que acaba de aludirse era un ilícito penal: el quebrantamiento de reglamentos era un delito que se reprimió en las mismas condiciones penales que el robo o el quebrantamiento de una cerca, dicho sea con palabras de Benoit". (Nieto, Alejandro., Derecho Administrativo Sancionador, Tercera Edición Ampliada, Editorial Tecnos. Madrid, España, p. 200-202).

Ya en cuanto a la jurisprudencia española, se debe hacer referencia al fallo

del 23 de mayo de 1972, citado por Nieto, en el que el Tribunal Supremo, expresó:

*Si los principios fundamentales de tipicidad de la infracción y de la legalidad de la pena operan con atenuado rigor cuando se trata de

infracciones administrativas, tal criterio de flexibilidad tiene como límites insalvables, entre otros, el de que debe rechazarse la interpretación extensiva o analógica de la norma y la posibilidad de sancionar un supuesto diferente al que la misma contempla". (Nieto, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Ps. 242-243).

En el derecho colombiano, la autora Martha Inés Palacios Jaramillo, en su obra "El Debido Proceso Disciplinario", puntualizó:

"El imperativo constitucional del juzgamiento conforme a "Leyes Preexistentes al Acto" o Principio de Legalidad, se ha desenvuelto históricamente en tres postulados: Ley previa (lex prævia), Ley escrita (lex scripta), y Ley cierta (lex certa).

Como es sabido este principio se expresa a través de tres elementos: lex previa, lex scripta y lex certa. Para que el Principio de Legalidad cobre plena vigencia dentro del procedimiento sancionador, es absolutamente necesario que la falta disciplinaria se tipifique en la norma disciplinaria (lex scripta) con anterioridad a los hechos materia de la investigación (lex previa).

Si bien los requisitos relativos al carácter escrito y previo de la falta disciplinaria son los mismos en el Derecho Penal que en el derecho académico sancionador, no ocurre lo mismo frente al requisito de la lex certa. En efecto, no es necesario que en los reglamentos de las instituciones universitarias se establezca la exacta determinación de los supuestos de hecho que dan lugar a una determinada sanción disciplinaria. En este tipo de reglamentos, la tipificación de las faltas puede ser lo suficientemente flexible como para permitir a la autoridad competente disponer de un margen de apreciación discrecional-que no arbitrario-al momento de terminar la falta disciplinaria concreta y su respectiva sanción, pero ese margen no puede llegar nunca hasta el punto de permitirle la creación de figuras sancionatorias no contempladas por la norma.

Consecuencia del Principio de Legalidad es el de "reserva legal" que exige que las conductas constitutivas de falta disciplinaria se consignen en normas expedidas por el legislador, ordinario o extraordinario, descartando que puedan establecerse en decretos, o reglamentos administrativos generales o especiales.

En relación con el punto no hay coincidencia entre los doctrinantes, algunos de los cuales consideran que la reglamentación es una potestad propia de la Administración, y que es ella la que debe establecer los deberes y prohibiciones a sus servidores públicos, y que la exigencia de la Ley, en sentido estricto, limita en exceso las facultades de la Administración.

Otros, que la seguridad jurídica del servidor público debe quedar protegida de la eventual arbitrariedad de los gobernantes, y por lo tanto, la regulación que le sea aplicable, debe estar en manos de Organismo Legislativo. Para Alejandro Nieto:

"Se trata, más bien, de una transposición del sistema penal, que se extiende, sin más, al administrativo sancionador con secuelas múltiples y contradictorias."

El profesor Suay Rincón, en referencia a la doctrina alemana, dice:
"Sobre la reserva de la Ley, la doctrina es prácticamente unánime: es necesario un instrumento con rango y fuerza de ley para regular la materia que nos ocupa. La reserva, sin embargo, no se interpreta en términos absolutos; es simplemente "relativa", de modo que las disposiciones de la Ley pueden complementarse a través de un reglamento del Bund, de los Lander e, incluso, de las Administraciones Locales."

"El problema a partir de aquí será el de determinar si existe o no algún tipo de límite en la remisión de dichos reglamentos. Si, por ejemplo, la ley puede efectuar una remisión incondicionada ("en blanco") o si, por el

15

86

contrario, aquella ha de tener un contenido material mínimo. Lo que al caso de forma imperceptible nos lleva de la reserva de la ley (que se cumplirá escrupulosamente con la sola existencia de una norma de rango superior) al principio de tipicidad (Bestimmtheitgrundstaz), principio que también se hace derivar del de legalidad, si es que este último no se entiende en un sentido exclusivamente formal."

"El tema de los límites de la remisión a reglamentos no es otro que la legitimidad de las "normas penales en blanco" (Blankettgesetze), tema clásico del Derecho Penal que tiene aquí su campo por excelencia. La doctrina se ha pronunciado a favor de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 10 de junio de 1982, en la que se expresó:

"La Corte, es cierto, ha venido marginando las sanciones disciplinarias del rigor que exige esa norma constitucional (hoy, artículo 29), distinguiendo como intérprete, donde el propio constituyente no hizo distinción alguna."

"La norma citada no se contrae", en efecto, a un cierto tipo de penas, las privativas de la libertad, por ejemplo, ni a la naturaleza de los procesos en los cuales se impone (criminales, policivos, administrativos, disciplinarios, etc) sino a todas ellas, sin de la existencia de tales normas (Rotberg), pero con importantes limitaciones (Golher), en la línea justamente adoptada por el Tribunal Constitucional alemán, que exige que el contenido de la disposición inferior, esto es, el reglamento a cuyo favor se hace la que remisión sea reconocible o previsible".

El Principio de Legalidad exige, respecto de la tipificación de la conducta irregular, dos condiciones: una condición expresa de ley sustantiva y procesal preexistente, Lex Previa, para dar la certeza que ningún servidor público pueda ser sancionado por conductas que previamente no le estuvieran prohibidas o le fueran exigibles.

Para el Derecho Penal, la otra condición es la de la ley cierta, Lex Certa, es decir, precisa, y la calidad de punitivo que ostenta el Derecho Disciplinario debe exigir que paulatinamente se aplique esta segunda condición y los catálogos de faltas disciplinarias se elaboren con mayores precisiones de las que tienen actualmente.

La ley disciplinaria describe las conductas ilícitas en fórmulas abiertas, ambiguas e imprecisas, que consignan una relación de deberes y de obligaciones, de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, todas de obligatoria observancia para el servidor público, con la advertencia que cualquier conducta contraria a ellas, será calificada como falta disciplinaria. La tipicidad de las faltas disciplinarias no describe con la precisión que sería deseable, los comportamientos que pueden ser calificados como infracción, y en normas independientes pero complementarias, se señalan las sanciones que, atendiendo criterios de proporcionalidad según su gravedad, o el grado de culpabilidad, le correspondan.

Uno de los mayores problemas que presenta el mandato de juzgamiento y sanción solo por las faltas establecidas en la ley, es la generalidad de las normas, en cuanto a deberes y prohibiciones, que obliga al juez disciplinario a "tipificar" como irregular la conducta utilizando no solo la ley que establece el deber, sino también los reglamentos internos y los manuales de funciones, para establecer que la conducta está señalada específicamente en alguna parte, como obligación o como prohibición".

Para Nieto:

"Las infracciones y las sanciones no sólo tienen que estar previstas con anterioridad al momento de producirse la conducta enjuiciable, sino que han de estar previstas con un grado de precisión tal que priven al operador jurídico de cualquier veleidad creativa, analógica o simplemente desviadora de la letra de la ley."

"Sin embargo, para el mismo autor, estas exigencias están confundiendo el sistema penal y el administrativo sancionador restringiendo el poder de la administración en cuanto a la capacidad de gestión. Las sanciones disciplinarias crecen y se modifican en la misma medida en que lo haga la administración, por lo que el autor considera que: "...una ley

auténticamente tipificadora sería interminable y, además, habría de ser alterada sin cesar. No hay más remedio, por tanto, que acudir a la utilización de los reglamentos, más capaces de adaptarse rápidamente al cambio."

La jurisprudencia del derecho español, citada por Trayter, dice que, por la relación especial que une al funcionario con la administración pública, se debe atenuar el rigor del principio de la tipicidad en la esfera disciplinaria, y agrega el tratadista que, esto ha permitido licencias como las siguientes: "Utilización corriente de fórmulas abiertas y cláusulas de interpretación analógica como tipificación de los delitos.

La proliferación de las llamadas leyes en blanco, normas que para su concreción, requieren de otras donde realmente se encuentra el ilícito.

El mantenimiento como infracciones disciplinarias de conductas pura y llanamente deontológicas."

En nuestro Derecho Disciplinario se aceptan plenamente las anteriores licencias, sin desconocer que la tipificación concreta de cada una de las faltas disciplinarias, sería un monumental trabajo sin que el objetivo pleno llegara a conseguirse alguna vez. Es mucho más eficiente la Administración, creando funciones y controles, y el servidor público desarrollando conductas, que un congreso poniéndolas en leyes.

Por el momento, expresamente se exige leyes sustantivas y procesales, previas a la conducta investigada, pero la tipificación, por remisión necesaria a otros estatutos, dada la generalidad de los existentes, continuará fundamentada en la confianza en que los operadores actuarán con imparcialidad y objetividad al cumplir su tarea, para mantenerse dentro de los límites garantistas del precepto constitucional."

Para concluir a este respecto, los argumentos doctrinales y jurisprudenciales anotados, dan cuenta de las siguientes conclusiones:

1. La sanción penal y la disciplinaria tutelan órdenes jurídicas distintas, y persiguen finalidades diferentes: reprimir los delitos y la delincuencia organizada, y asegurar el buen servicio administrativo.
2. Así como las dos (2) disciplinas del derecho público: el derecho penal y el administrativo son diferentes: así mismo las acciones que sancionan su infracción tiene desiguales consecuencias y naturalezas jurídicas.
3. De las diferenciaciones anotadas se deduce que no rigen necesariamente las prerrogativas o garantías penales previstas en la Constitución. Para el caso de las acciones del poder sancionador disciplinario de la Administración. (Ver sobre esta materia los fallos de 20 de octubre de 1995. Pedro Moreno González, versus, el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, expedido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y el fallo de 23 de mayo de 1991, en el cual se acumularon tres demandas, la primera presentada por ISAAC RODRÍGUEZ, la segunda por el Lic.

SANTANDER TRISTÁN y la tercera de ROLANDO MILLER, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia),

4. La doctrina más autorizada, luego de largas disquisiciones, ha establecido que la dinámica de las acciones de personal y la misma movilidad del quehacer gubernativo obliga al ordenamiento jurídico aceptar que la tipicidad disciplinaria pueda provenir incluso de normas reglamentarias, siempre y cuando, una Ley Formal haya hecho la respectiva remisión legislativa.
5. En el caso bajo estudio, las propias partes accionantes han aceptado que la Ley Universitaria, por medio del artículo 73 (hoy el artículo 3 de la Ley 24 de 14 de julio de 2005), ha hecho expresa remisión al Estatuto Universitario, a fin de que en esta norma se determinen las conductas y los procedimientos sancionatorios, en el ámbito universitario.

En cuanto a la directa remisión de la Ley al Estatuto Universitario, ello está reconocido, tanto en la Carta Política como en la Ley Universitaria, ya que el legislador expresa y directamente dispuso, que la disciplina universitaria fuera establecida por medio del instrumento jurídico y de indiscutido arraigo normativo denominado Estatuto Universitario.

En este orden de ideas, el Estatuto como norma de complemento legal en materia disciplinaria, ha sido objeto de diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, y ejemplo de ello lo tenemos en la parte pertinente del Fallo del Pleno de 24 de octubre de 1997:

*Pero aún tomando la norma citada como normativa, tenemos que las actuaciones de las autoridades universitarias que se pretenden impugnar se basan en las facultades que le otorgan tanto la propia Constitución, en particular en su artículo 99, como las disposiciones legales y estatutarias que desarrollan la misma.

Como ha dicho la Corte Suprema de Justicia en ocasiones anteriores, no se puede considerar infringido el artículo 17 de la Constitución cuando las autoridades nacionales han tomado decisiones basadas en las facultades que le otorga la Ley, mediante un procedimiento legalmente establecido y respetándose los trámites esenciales del procedimiento establecido.

(Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Aura Iris Agudo Solís, Liz Mary Castrellón Brimingham y Teresa Ortiz Guevara contra las resoluciones expedidas por el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá y las resoluciones expedidas por el Decano de

la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá y las resoluciones dictadas por el Rector Magnífico de la Universidad de Panamá y el Consejo Académico de la Universidad de Panamá. Magistrado Ponente: Carlos A. Sucre C. Panamá, veinticuatro (24) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997)."

De las deducciones precedentes, estima el Pleno que los artículos 139, 140 y 141 del Estatuto Universitario, no infringen los artículos 31, 32, 60 (hoy 64), y 70 (hoy 74), de la Constitución Política de la República.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES**, los artículos 139, 140 y 141 del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá.

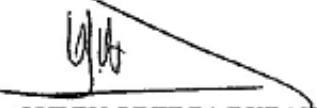
NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,


VÍCTOR L. BENAVIDES P.


ALBERTO CIGARRISTA CORTÉZ


JERÓNIMO MEJÍA E.
(VOTO RAZONADO)


HARLEY J. MITCHELL D.


OYDEN ORTEGA DURÁN


ANÍBAL SALAS CESPEDES
(Con Salvamento de Voto)


WINSTON SPADAFORA F.

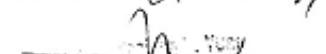

ADÁN ARNULFO ARJONA L.


ESMERALDA AROSEMENA
DE TROITIÑO

LO ANTE P.D.R. - P.D.L.P.
L. S.E.C. - M.A.

Panamá, 25 de Octubre de 2014


CARLOS H. CUEVAS
Secretario General


Secretary General of the
SUPREME COURT OF JUSTICE

go

ENTRADA No.493-04 MAGDO. PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES P.

Advertencia de Inconstitucionalidad presentada por la firma Villalaz y Asociados, en representación de Miguel Antonio Bernal, contra los Artículos 140 y 141 del Estatuto Universitario.

SALVAMENTO DE VOTO

DEL MAGISTRADO ANÍBAL SALAS CÉSPEDES

Expreso con todo respeto, que a pesar de estar de acuerdo con la decisión adopta en el presente negocio constitucional, no comparto ciertos aspectos planteados en la parte motiva de la presente resolución, la cual consiste en un pronunciamiento respecto a la infracción de los artículos 64 (anteriormente 60) y 74 (anteriormente 70) de la Constitución.

Con relación al artículo 64, la decisión mayoritaria establece en el negocio que nos ocupa, que el mismo es una norma programática, como bien lo ha establecido reiterativos pronunciamientos del Pleno, pero a su vez afirma, que al confrontarse esta norma con las disposiciones infringidas, no se da la infracción aducida.

De tal forma, que la discrepancia respecto a la norma demandada, se da porque, es cierto que ésta es una norma de carácter programático, por lo cual, no puede darse infracción alguna, ya que no contiene derechos subjetivos susceptibles de ser infringido. Es decir, no es procedente indicar por un lado que es una norma programática y por otro lado, manifestar que al confrontarse con las otras normas constitucionales supuestamente infringidas, no se da la infracción aducida. Pues, el Pleno también ha manifestado que la única forma que se examina la infracción de una norma de carácter programático, es cuando el proponente aduce dentro de su escrito una supuesta infracción relacionando dicha norma en conjunto con otra disposición que si contiene derechos subjetivos, situación que no efectúa el proponente constitucional en el presente negocio.

En cuanto al artículo 74 de la Constitución, en reiterados pronunciamientos del Pleno, se ha establecido que del contenido de ésta, lo que se desprende es

91

una reserva legal, es decir, un mandato imperativo que obliga al órgano productor de la norma jurídica, mediante ley, establecer las causas justas de despido, así como sus excepciones especiales y la indemnización respectiva.

Por consiguiente, no puede hablarse de infracción a esta norma constitucional, aunque no se ha catalogado como una norma programática, pero al igual que la otra disposición constitucional, no contiene derechos subjetivos susceptibles de ser infringidos, por la razón expresada en el párrafo que antecede.

Precisamente, esto no es un criterio antojadísimo, pues ha sido producto de la posición reiterativa del Pleno, que se exponen entre otros fallos, en los de fecha 8 de mayo de 1990, de 12 de septiembre de 1986, de 26 de febrero de 1986 y 26 de mayo de 1986.

Las consideraciones anteriores me llevan a alejarme del criterio de la mayoría respecto a los temas planteados, y por tanto a salvar el voto.


ANÍBAL SALAS CÉSPEDES
DR. CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 25 de Octubre de 2014

Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. Yanessa Y. Yuen
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Entrada No.493-04

PONENTE: MAGDO. VICTOR L. BENAVIDES

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA VILLALAZ Y ASOCIADOS, EN REPRESENTACIÓN DE MIGUEL ANTONIO BERNAL, CONTRA LOS ARTÍCULOS 140 Y 141 DEL ESTATUTO UNIVERSITARIO.

VOTO RAZONADO DEL MGDO. JERÓNIMO MEJÍA

Respetuosamente debo manifestar que, a pesar de estar de acuerdo con la parte resolutiva, mediante la cual se declara que no son constitucionales los artículos 139, 140 y 141 del Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, no comparto la afirmación que se hace en la parte motiva de la Sentencia, respecto al carácter programático del artículo 64 de la Constitución Nacional.

Sobre la Naturaleza del artículo 64 de la Constitución Nacional.

En la resolución que antecede, se expresa que el artículo 64 de la Constitución es un precepto de carácter programático, que de acuerdo a la jurisprudencia citada en la sentencia no tiene contenido normativo y, en consecuencia, no puede resultar vulnerado sino se relaciona con otros artículos de la Constitución Nacional.

Discrepo de lo expuesto por el Pleno, en el sentido que el artículo 64 de la Norma Fundamental sea una norma de contenido programático, incapacitada para sostener un juicio de constitucionalidad de un acto determinado.

Sobre este particular, debo manifestar que la doctrina distingue entre varias clases de normas constitucionales y define como programáticas a aquellas que

93

constituyen "reglas constitucionales no autoaplicables o no autooperativas, ya que requieren el dictado de leyes o reglas ordinarias complementarias o reglamentarias para entrar en funcionamiento." (Néstor Pedro Sagüés, **Manual de Derecho Constitucional**, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2007, p.62)

De las normas programáticas se ha dicho además, que son reglas jurídicas de rango constitucional que actúan como material jurídico inductor, en el sentido de que impulsan al legislador ordinario y demás poderes constituidos a actuar de un modo específico; condicionan la validez de la legislación ordinaria y sirven para interpretar la constitución. (Cfr. Sagüés, Idem).

En los sistemas jurídicos contemporáneos, el carácter normativo de la Constitución respecto a los órganos del Estado, los individuos y su aplicación por parte de los Tribunales Constitucionales, ha generado cambios en relación con las normas programáticas de la Constitución, que tradicionalmente eran consideradas de aplicación exclusiva al legislador. De este modo, "el carácter normativo de la constitución como tendencia **esencial** del constitucionalismo contemporáneo tiende a la superación del carácter programático atribuido a algunas normas constitucionales, y a imponer su ejecución por los tribunales como normas **directamente aplicables** a los individuos, con lo que dejan de ser consideradas sólo como aquellas 'buenas intenciones' ". (Cfr. Allan Brewer-Carías, "Nuevas reflexiones sobre el papel de los Tribunales Constitucionales en la consolidación del Estado Democrático de Derecho: Defensa de la Constitución, control de poder y protección de los Derechos Humanos", Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo I, Fundación Konrad Adenauer-Stiftung, México, 2007, p. 70. El resaltado es mío).

Teniendo presente lo explicado, en modo alguno el artículo 64 de nuestra Constitución puede ser reducido por completo a la categoría de norma programática, pues el mismo no sólo establece la obligación del Estado de

94

elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa, (carácter programático), sino que reconoce el **derecho fundamental** al trabajo, concepto digno de ser tomado en cuenta en cualquier juicio de constitucionalidad de alguna Ley o Acto, con idoneidad y eficacia normativa para servir de fundamento a la declaratoria de inconstitucionalidad, en caso de que se les contradiga. De allí que nos encontramos frente a un precepto que además de contener una parte programática tiene un contenido **normativo** que, en este último aspecto, no requiere de un desarrollo ulterior para tener eficacia, sin que su infracción se encuentre supeditada a la violación de otra disposición fundamental, como afirma el Pleno.

En efecto, el carácter normativo de la Constitución, en lo referente a los derechos fundamentales, como supuesto unánimemente aceptado en nuestros días, implica que sus disposiciones vinculan indistintamente a todos los poderes públicos. (Cfr. Francisco Fernández Salgado. "Dogmática de los derechos de la persona en la Constitución española de 1978 y su interpretación por el Tribunal Constitucional", Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo II, Fundación Konrad Adenauer –Stiftung, México, 1993, p. 437). Esto involucra que, en la eventualidad de que en sede constitucional se invoquen como lesionado el derecho al trabajo que reconoce el artículo 64 de la Constitución Nacional, deba someterse el Acto o procedimiento al control de constitucionalidad por parte de este Tribunal, de manera directa e inmediata, esto es, sin necesidad de que exista concreción legislativa posterior o de estar respaldado en la vulneración de otra norma fundamental, como se indica en la Sentencia que da lugar a este voto razonado.

Este concepto ha sido reconocido en otros países desde hace más de 25 años, como es el caso de España. Así tenemos que en Sentencia de 23 de abril de

95

1982, el Tribunal Constitucional español manifestó, respecto a la aplicabilidad inmediata de una disposición de igual naturaleza, lo siguiente:

"...El que la objeción de conciencia sea un derecho que para su desarrollo y plena eficacia requiera la interposición legisladora no significa que sea exigible tan sólo cuando el legislador lo haya desarrollado, de modo que su reconocimiento constitucional no tendría otra consecuencia que la de establecer un mandato dirigido al legislador sin virtualidad para amparar por sí mismo pretensiones individuales. Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 de la Constitución) y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos..."

"...Este principio general no tendrá más excepciones que aquellos casos en que así lo imponga la propia Constitución..."

"...Cuando se opera con reserva de configuración legal, el mandato constitucional tiene, hasta que la regulación tenga lugar, un contenido mínimo que ha de ser protegido, ya que de otro modo se produciría la negación radical de un derecho que goza de la máxima protección constitucional". (Sentencia del Tribunal Constitucional de España de 23 de abril de 1982. Las subrayas son mías).

Lo propio ha ocurrido en otros países de Iberoamérica como es el caso de Venezuela, donde en relación con la acción de amparo, la antigua Corte Suprema de Justicia en 1970 llegó a considerar que la norma que lo contemplaba (artículo 49 de la constitución venezolana de 1961) era de carácter programático. No obstante, para los años 1977 y 1978 esta posición comenzó a cambiar de manera **progresiva** hasta que en 1982 los tribunales comenzaron a aplicar el referido artículo 49 de la Constitución de manera directa, hasta que se dictó la Ley de amparo en septiembre de 1987, admitiendo la posibilidad de ejercicio de la acción de amparo sin la necesidad de leyes reglamentarias previas que lo desarrollaran.

(Cfr. Brewer-Carías, Op. Cit., pp. 86-87).

La evolución de la justicia constitucional exige que nuestra más Alta Corporación de Justicia deje atrás conceptos rígidos que impiden el reconocimiento del contenido esencial de los derechos que se derivan de la Norma Fundamental, muchas veces sometidos a limitaciones que los hacen impracticables, los dificultan

96

más allá de lo razonable o los despojan de la necesaria protección. (Cfr. Luciano Parejo Alfonso, "El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de abril 8 de 1981", Revista Española de Derecho Constitucional, N° 3, septiembre-diciembre de 1981, p.170).

Por las razones que anteceden realizo este voto razonado.

Fecha ut supra,

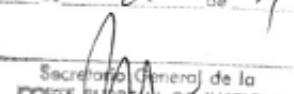

MAGDO JERÓNIMO E. MEJÍA E.




CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 25 de 29 de 14


Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. Yamna Y. Yuen
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**República de Panamá
Superintendencia de Bancos**

ACUERDO No. 008-2014
(de 16 de septiembre de 2014)

"Por medio del cual se modifican los artículos 9, 11, 18, 30 y 41 del Acuerdo No. 4-2013"

LA JUNTA DIRECTIVA
En uso de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO:

Que a raíz de la emisión del Decreto Ley No. 2 de 22 de febrero de 2008, el Órgano Ejecutivo elaboró una ordenación sistemática en forma de Texto Único del Decreto Ley No. 9 de 1998 y todas sus modificaciones, la cual fue aprobada mediante Decreto Ejecutivo No. 52 de 30 de abril de 2008, en adelante la Ley Bancaria;

Que de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 5 de la Ley Bancaria, son objetivos de la Superintendencia de Bancos velar porque se mantenga la solidez y eficiencia del sistema bancario, así como fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo de la República de Panamá como centro financiero internacional;

Que de conformidad con el numeral 2 del artículo 11 de la Ley Bancaria, son atribuciones de carácter técnico de la Junta Directiva aprobar normas de aplicación general para la definición e identificación de créditos a clientes relacionados entre sí o relacionados con los bancos o con los grupos bancarios;

Que de conformidad con el numeral 3 del artículo 11 de la Ley Bancaria, son atribuciones de carácter técnico de la Junta Directiva, aprobar los criterios generales de clasificación de los activos de riesgo y las pautas para la constitución de reservas para cobertura de riesgos;

Que de conformidad con el numeral 5 del artículo 11 de la Ley Bancaria, corresponde a la Junta Directiva de esta Superintendencia fijar, en el ámbito administrativo, la interpretación y alcance de las disposiciones legales o reglamentarias en materia bancaria;

Que el Acuerdo No. 4-2013 de 28 de mayo de 2013 establece las disposiciones sobre la gestión y administración del riesgo de crédito inherente a la cartera de crédito y operaciones fuera de balance;

Que en sesiones de trabajo de esta Junta Directiva, se ha puesto de manifiesto la necesidad y conveniencia de modificar los artículos 9, 11, 18, 30 y 41 del Acuerdo No. 4-2013.

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. El artículo 9 del Acuerdo No. 4-2013 queda así:

ARTÍCULO 9. CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE CRÉDITO. Los bancos contarán con un comité de crédito que será la máxima autoridad en la evaluación y aprobación de créditos, delegado por la junta directiva, en el que podrán ser miembros directores de la junta directiva, la gerencia superior, el área de negocio y el responsable de la gestión del riesgo de crédito. Las áreas de negocio podrán participar presentando operaciones y propuestas, pero no tendrán derecho a voto. Igualmente, podrá participar el responsable de la gestión del riesgo de crédito, pero no tendrá derecho a voto.

Acuerdo No. 008-2014
Página 2 de 10

El comité de crédito deberá reunirse de acuerdo con las necesidades de su modelo de negocio y como mínimo una (1) vez al mes. El contenido de cada una de las reuniones deberá hacerse constar en actas, acompañadas de los informes que reflejen los temas conducentes a las decisiones adoptadas. Dichas actas podrán conservarse físicamente o a través de archivos electrónicos y estarán a disposición de la Superintendencia a su requerimiento.

Los bancos que sean sucursales de bancos extranjeros y los bancos de licencia internacional de los cuales la Superintendencia ejerza la supervisión de destino cuyo proceso de crédito se surta en el exterior, deberán acreditar la estructura existente de la casa matriz por medio de una certificación anual de sus auditores externos y conservar copias íntegras de las actas y decisiones de crédito tomadas fuera de la República de Panamá. De igual forma deberá existir copia íntegra de los expedientes con la información señalada en el presente Acuerdo.

El Superintendente podrá, previa evaluación y en atención a la complejidad de cada caso en particular, otorgar dispensas para la conformación del Comité de Crédito dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 2. El artículo 11 del Acuerdo No. 4-2013 queda así:

ARTÍCULO 11. COMPONENTES MÍNIMOS DEL SISTEMA ESTRUCTURADO E INTEGRAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE CRÉDITO Y ADMINISTRACIÓN DE CRÉDITO. El sistema debe estar compilado en manuales y/o en planes de negocio anuales que deben contemplar como mínimo los siguientes elementos:

1. Definición del mercado objetivo.
2. Políticas por tipo de crédito.
3. Estructuras organizacionales.
4. Límites máximos y mínimos de exposición.
5. Sistema de calificación del riesgo de los deudores.
6. Mecanismos de monitoreo y seguimiento del riesgo de crédito del banco.
7. Categorías de clasificación de la cartera.
8. Clases de provisiones.
9. Metodología para establecer el monto de las provisiones.
10. Procesos para la administración de crédito.
11. Procesos de originación.
12. Políticas sobre garantías.
13. Procesos de seguimiento y control.
14. Procesos de recuperación y normalización.
15. Sistema de administración de excepciones de las políticas.
16. Documentación.

ARTÍCULO 3. El artículo 18 del Acuerdo No. 4-2013 queda así:

ARTÍCULO 18. CATEGORÍAS DE CLASIFICACIÓN DE LAS FACILIDADES CREDITICIAS. A efectos de la determinación de las provisiones específicas y dinámicas los bancos clasificarán la totalidad de sus obligaciones con base en su valor en libros a la fecha de la evaluación, en las siguientes categorías:

I. PARA PRÉSTAMOS CORPORATIVOS Y OTROS PRÉSTAMOS:

1. **Normal:** Préstamos que no presenten atrasos en el pago de sus cuotas o que su atraso no es mayor a treinta (30) días. Un préstamo es considerado como normal cuando el flujo de caja operativo del deudor es suficiente o excede el monto de las obligaciones del servicio de la deuda hasta su cancelación. Además cuando el deudor:
 - a. Presenta una situación financiera con un nivel de endeudamiento patrimonial aceptable;

- b. Cumple puntualmente con el pago de sus obligaciones, entendiéndose que ello sucede cuando el deudor las cancela sin recurrir a nueva financiación directa;
 - c. Las garantías han sido verificadas, claramente definidas y periódicamente evaluadas por profesionales idóneos e independientes al deudor;
 - d. Se ha evidenciado que el deudor tiene un sistema de administración adecuado, que le permita conocer en forma permanente su situación económica, y cuenta con apropiados sistemas de control interno, y
 - e. El deudor pertenece a un sector de la actividad económica que registra un comportamiento favorable para el giro normal del negocio.
2. **Mención especial:** Los préstamos clasificados en esta categoría son aquellos cuyos deudores presentan alguna debilidad. En adición, el estado general de su negocio y las garantías que respaldan sus compromisos financieros requieren una atención especial para la recuperación del préstamo, previniendo que se deteriore la capacidad de pago del deudor. Esta debilidad del deudor puede provenir de:
- a. Situación de morosidad en los pagos de treinta y un (31) días, sin exceder los noventa (90) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 50% del valor de la garantía, el periodo será extendido hasta ciento ochenta (180) días.
 - b. Situaciones que lo afectan directa o indirectamente como por ejemplo: por un elevado endeudamiento, por situaciones adversas que afectan el sector económico en que se desenvuelve, por un inadecuado contrato de préstamo, que el flujo de caja operativo tiende a debilitarse o debido a que las expectativas futuras sobre las condiciones económicas pudiesen afectar las garantías otorgadas a favor del banco.
 - c. Atrasos en la presentación de los informes sobre la situación económica y financiera del negocio.
 - d. Si el préstamo fue otorgado sin mayor análisis o por razones subjetivas.
3. **Subnormal:** Un préstamo debe ser clasificado en esta categoría cuando el flujo de caja operativo u otra fuente de pago calificada como primaria es inadecuada y pone en riesgo la recuperación de los saldos adeudados. El banco debe evaluar la aplicación de las garantías tomando en cuenta su valor de realización en el mercado, si las deficiencias del préstamo no son corregidas oportunamente. El banco deberá tomar en consideración si el deudor presenta cualquiera de las siguientes circunstancias:
- a. Incumplimientos en el pago del servicio de la deuda a noventa y un días (91), sin exceder ciento ochenta (180) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 50% del valor de la garantía, el periodo será extendido hasta doscientos setenta (270) días.
 - b. Un nivel de flujo de caja operativo u otra fuente de pago calificada como primaria insuficiente, para atender el pago de

- la totalidad del servicio de la deuda en las condiciones originalmente pactadas.
- c. De tener conocimiento, aquellos préstamos vencidos y/o en cobranza judicial, en otros bancos del sistema.
 - d. Muestra clara evidencia de desmejoramiento en el capital de trabajo que no le permiten satisfacer el pago en los términos pactados.
 - e. Presenta problemas en su relación crediticia con proveedores y clientes.
4. **Dudosos:** Los préstamos agrupados en esta categoría son aquellos de muy difícil recuperación, dado que el deudor presenta una situación financiera y económica muy deteriorada y usualmente se ha iniciado una acción legal, ya que sus fuentes de ingreso, garantías constituidas o su patrimonio, sólo permitirían al banco recuperar parte de los recursos facilitados. Para clasificar el préstamo en esta categoría, el banco deberá tomar en consideración si el deudor presenta cualquiera de las siguientes circunstancias:
- a. Incumplimiento en el pago a ciento ochenta y un (181) días, sin exceder doscientos setenta (270) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 50% del valor de la garantía, el periodo será extendido hasta trescientos sesenta (360) días.
 - b. Un flujo de caja operativo u otra fuente de pago calificada como primaria que muestra en forma continua insuficiencia para cubrir el pago del servicio de la deuda en los términos originalmente pactados.
 - c. Si existen condiciones adversas fuera del control del deudor que puedan afectar la recuperación del préstamo, tales como variaciones del ciclo económico del país donde se originan las fuentes de pago del préstamo, eventos específicos impredecibles como incendios, cambio de tecnología, cambios políticos y otros.
 - d. Si el préstamo ha sido renovado más de una vez sin abono a capital e intereses, o si el mismo fue desviado a otros proyectos.
5. **Irrecuperable:** Corresponden a esta categoría los préstamos cuya imposibilidad de recuperación es tan evidente que no justifica su consideración como activo financiero y deben ser castigados oportunamente para reconocer la pérdida, independientemente que el banco pueda eventualmente recuperar las sumas adeudadas parcial o totalmente. Se incluirán igualmente en esta categoría los préstamos otorgados a empresas cuya capacidad de generar recursos dependa también de otras empresas que, a la vez, se encuentran en una posición financiera muy precaria para hacerle frente a sus compromisos, por motivo de su propio endeudamiento, por su incapacidad operacional o por la situación del sector económico al que pertenece el giro del negocio. Para clasificar el préstamo en esta categoría, el banco deberá tomar en consideración si el deudor presenta cualquiera de las siguientes circunstancias:
- a. Presenta incumplimiento en los pagos mayores a 270 días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea

inferior al 50% del valor de la garantía, el periodo será mayor de trescientos sesenta (360) días.

- b. Presenta un deterioro en su capacidad de pago que compromete la continuidad de las operaciones; o se encuentra en suspensión de pagos siendo factible presumir que también tendrá dificultades para cumplir eventuales acuerdos de restructuración; o se encuentra en estado de insolvencia, o se ha solicitado su quiebra.
- c. Si el deudor ha cesado en su actividad empresarial y sus préstamos están en cobranza judicial.
- d. Si el conocimiento del cliente por el banco es deficiente, especialmente en lo que respecta a su más reciente situación financiera y su localización actual.
- e. Si la documentación del préstamo es inadecuada, deficiente o falsa.
- f. Si no existen garantías o las mismas son insuficientes o no se encuentran debidamente constituidas.

Los sobregiros ocasionales corporativos y otros sobregiros ocasionales, que no presenten atraso superior a treinta (30) días serán considerados dentro de la categoría normal. Transcurrido este plazo, el mismo será clasificado en la categoría subnormal por un periodo máximo de treinta (30) días. Pasados los treinta (30) días en la categoría subnormal, el banco deberá clasificarlo en la categoría irrecuperable.

II. PARA PRÉSTAMOS A PERSONAS:

La clasificación de los préstamos al consumidor se realizará tomando en cuenta los criterios que se detallan a continuación:

1. Préstamos para consumo personal:

Todos los préstamos de consumo con o sin garantías, serán clasificados conforme a los siguientes criterios:

- a. **Normal:** Préstamos que no presenten atrasos en el pago de sus cuotas o que su atraso no es mayor a sesenta (60) días.
- b. **Mención especial:** Préstamos que registran atraso en el pago de sus cuotas de sesenta y un (61) días, sin exceder noventa (90) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 50% del valor de la garantía, el periodo será extendido hasta ciento ochenta (180) días.
- c. **Subnormal:** Préstamos que registran atraso en el pago de sus cuotas de noventa y un (91) días, sin exceder ciento veinte (120) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 50% del valor de la garantía, el periodo será extendido hasta doscientos setenta (270) días.
- d. **Dudosos:** Préstamos que registran atraso en el pago de sus cuotas de ciento veintiún (121) días, sin exceder los ciento ochenta (180) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 50% del valor de la

garantía, el periodo será extendido hasta trescientos sesenta (360) días.

- e. **Irrecuperable:** Préstamos que registran atraso mayor de ciento ochenta (180) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 50% del valor de la garantía, el periodo será mayor de trescientos sesenta (360) días.

Los sobregiros ocasionales personales que no presenten atraso superior a treinta (30) días serán considerados dentro de la categoría normal. Transcurrido este plazo, el mismo será clasificado en la categoría subnormal por un periodo máximo de treinta (30) días. Pasados los treinta (30) días en la categoría subnormal, el banco deberá clasificarlo en la categoría irrecuperable.

2. Préstamos para vivienda (hipotecario):

Estos préstamos deberán clasificarse conforme a los siguientes criterios:

- a. **Normal:** Préstamos que no presenten atrasos en el pago de sus cuotas o que su atraso no es mayor a sesenta (60) días.
- b. **Mención especial:** Préstamos que registran atraso en el pago de sus cuotas de sesenta y un (61) días, sin exceder noventa (90) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 70% del valor de la garantía, el periodo será extendido hasta ciento ochenta (180) días.
- c. **Subnormal:** Préstamos que registran atraso en el pago de sus cuotas de noventa y un (91) días, sin exceder ciento ochenta (180) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 70% del valor de la garantía, el periodo será extendido hasta doscientos setenta (270) días.
- d. **Dudoso:** Préstamos que registran atraso en el pago de sus cuotas de ciento ochenta y uno (181) días, sin exceder trescientos sesenta (360) días. En el caso de préstamos con garantía inmueble cuyo monto sea inferior al 70% del valor de la garantía, el periodo será extendido hasta trescientos sesenta (360) días.
- e. **Irrecuperable:** Préstamos que registran atraso en el pago de sus cuotas de más de trescientos sesenta (360) días.

PARÁGRAFO 1. Sin perjuicio de que se trate de préstamos corporativos, de consumo o hipotecarios, la cantidad de días transcurridos desde la falta de pago total o parcial será suficiente para la clasificación en cada una de las categorías según lo anteriormente dispuesto, aclarando que en el caso de préstamos corporativos estos deberán clasificarse en la categoría correspondiente, cuando se den una o más de las circunstancias previstas independientemente de los días de atraso que pueda o no tener.

Todas las operaciones de un mismo cliente serán clasificadas en la categoría que por días de atraso corresponda a la obligación más deteriorada. En el caso de operaciones de un mismo grupo económico, cuando una o más de las empresas del grupo esté clasificada en categoría de mayor riesgo y dichas operaciones representen el veinticinco por ciento (25%) de las operaciones de todo el grupo económico, toda la exposición del grupo será clasificada en la categoría de mayor riesgo y, por tanto, deberá ajustarse su perfil de vencimiento (moroso o vencido) para efectos de la clasificación de la cartera de préstamos. No obstante, en casos

Acuerdo No. 008-2014
Página 7 de 10

particulares y con causas justificadas el banco podrá solicitar a la Superintendencia de Bancos, una dispensa sobre lo antes mencionado, la cual podrá concederla en sus méritos y siempre que el atraso no obedezca a una debilidad en la capacidad de pago del cliente.

Los expedientes de los clientes con operaciones clasificadas en subnormal, dudosos e irrecuperables deberán contener claramente la estrategia de recuperación y los resultados de las gestiones desarrolladas.

Conforme con lo dispuesto en el presente Acuerdo, el comité de riesgos velará porque la totalidad de la cartera se encuentre oportuna y adecuadamente clasificada.

PARÁGRAFO 2: En resumen, los plazos establecidos anteriormente para préstamos corporativos y préstamos a personas son los siguientes:

Clasificación de la Cartera	Corporativo		A personas		
			Consumo		Préstamo Hipotecario de Vivienda
	(con garantía inmueble)				
Normal	De 0 a 30 días	De 0 a 30 días	De 0 a 60 días	De 0 a 60 días	De 0 a 60 días
Mención Especial	De 31 a 90 días	De 31 a 180 días	De 61 a 90 días	De 61 a 180 días	De 61 a 180 días
Subnormal	De 91 a 180 días	De 181 a 270 días	De 91 a 120 días	De 181 a 270 días	De 91 a 180 días
Dudoso	De 181 a 270 días	De 271 a 360 días	De 121 a 180 días	De 271 a 360 días	De 181 a 360 días
Irrecuperable	Más de 270 días	Más de 360 días	Más de 180 días	Más de 360 días	Más de 360 días

ARTÍCULO 4. El artículo 30 del Acuerdo No. 4-2013 queda así:

ARTÍCULO 30. SUSPENSIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE INGRESOS POR INTERESES. Los bancos suspenderán el reconocimiento de los intereses, para efectos de ingresos, en las cuentas de intereses por cobrar e intereses ganados cuando se dé cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. El banco determine el deterioro en la condición financiera del cliente, perdiendo la seguridad de recuperar la totalidad del saldo del préstamo.
2. El deudor no haya realizado los pagos contractuales originalmente acordados a capital o intereses en:
 - a. Más de noventa (90) días de los préstamos que financian actividades comerciales y/o de producción, incluyendo los préstamos corporativos y otros préstamos.
 - b. Más de noventa (90) días para préstamos de consumo y para préstamos personales con garantía hipotecaria.

- c. Más de ciento veinte (120) días para préstamos hipotecarios residenciales.
3. En el caso de préstamos cuyos desembolsos han sido concedidos con excepciones a las políticas y procedimientos de crédito, y cuyas excepciones no han sido eliminadas en debida forma, cuando no se hayan recibido abonos dentro de los sesenta (60) días del desembolso.
4. El banco determine la probabilidad de no recuperar la totalidad del sobregiro:
 - a. Con fecha de vencimiento, cuando el deudor no haya cancelado treinta (30) días después de la fecha de vencimiento.
 - b. Sin fecha de vencimiento o tratándose de sobregiros ocasionales, cuando el deudor no haya cancelado treinta (30) días después de la primera fecha de utilización.

En el caso de los préstamos en estado de no acumulación de intereses, todo banco deberá adoptar un método que incluya las políticas y los procedimientos contables para el registro adecuado y consistente de los intereses acumulados por cobrar.

ARTÍCULO 5. El artículo 41 del Acuerdo No. 4-2013 queda así:

ARTÍCULO 41. VALORACIÓN DE LAS GARANTÍAS. En la fecha en que las entidades bancarias realicen la valoración de los bienes dados en garantía como mitigantes de riesgo, deberán tomar como base los valores predominantes en el mercado. Las entidades que otorguen el financiamiento deberán utilizar un criterio estrictamente conservador (el menor valor reflejado en el informe de avalúo), en el sentido de calcular el valor de liquidación que se obtendría al enajenar los referidos bienes. Dicha valoración deberá efectuarse de acuerdo al tipo de bien de que se trate, según se describe a continuación:

1. **Garantía hipotecaria sobre bienes inmuebles.**
 - a. En el caso de préstamos otorgados para compra de viviendas nuevas se tomará el valor razonable del bien inmueble el cual se obtendrá de un avalúo técnico o de las referencias de ventas similares en el proyecto. Toda vivienda de segunda deberá contar con un avalúo actualizado al momento de la constitución del préstamo.
 - b. Las entidades bancarias deberán solicitar un avalúo cuando:
 - b.1 El crédito vaya a aumentarse.
 - b.2. Cuando una facilidad crediticia se clasifique por primera vez en la categoría subnormal o las siguientes categorías y no disponga de avalúo con una antigüedad menor de un año, deberá solicitar uno.
 - b.3. Durante el proceso de ejecución de las garantías sobre bienes inmuebles, éstas deberán mantenerse valuadas con una antigüedad máxima de dos años. Este plazo podría reducirse ante la evidencia de reducciones de precios de los bienes inmuebles.
 - c. La valoración de la garantía hipotecaria sobre bienes inmuebles deberá estar respaldada por un avalúo del bien dado en garantía, realizado por un perito ajeno al deudor y aceptable al banco. Sin embargo, la valoración de los bienes inmuebles (1) cuyo valor razonable se estime inferior al máximo valor aprobado para el régimen de interés preferencial o (2) dedicados a la producción

agropecuaria, podrá realizarse por el banco, siempre que disponga de las metodologías apropiadas y debidamente documentadas.

- d. Para efectos de bienes inmuebles comerciales se aplicará todo lo dispuesto en lo numerales b, c y d. Sin embargo, el avalúo deberá ser renovado al menos cada 3 años.
- e. Toda reestructuración deberá estar acompañada de un avalúo aceptable por el banco con una antigüedad menor de un año. En aquellos casos en que el banco haya determinado que existe deterioro en la garantía del préstamo, la valoración deberá realizarse inmediatamente.
- f. Cuando se trate de préstamos interinos de construcción, garantizados por el terreno y el valor de las mejoras en él construidas, se considerará inicialmente el valor del terreno y se aumentará el valor de la garantía considerando los avances de la obra en construcción, certificados por escrito por el inspector de la obra ajeno al deudor o al constructor y aceptable al banco.
- g. Prelación en la asignación del valor de los bienes en hipotecas: Solo se aceptarán como mitigantes de riesgo las hipotecas de segundo grado o grados posteriores, cuando las precedentes estén registradas a favor de la entidad bancaria que otorga el financiamiento o de cualquiera de las empresas de su grupo económico. El valor residual de la garantía deberá cubrir la totalidad del financiamiento. Se considerará el valor residual el que resulte de descontar del valor de mercado establecido en el avalúo más reciente, el monto de los saldos de los créditos garantizados con las hipotecas anteriores.

Solo se aceptarán bienes otorgados en garantía como segunda hipoteca en otros bancos, aquellos bienes listados en el artículo 42 del presente Acuerdo, siempre que exista un valor residual de la garantía y al cual deberá disminuirle veinte (20) puntos porcentuales del coeficiente establecido en la tabla del artículo 42 del presente Acuerdo.

2. Garantía hipotecaria sobre bienes muebles:

La valoración de la garantía hipotecaria sobre bienes muebles será el equivalente al valor establecido en la póliza de seguro que ampara el bien.

3. Depósitos pignorados:

En los depósitos pignorados se tomará el menor valor entre el saldo del préstamo y el depósito pignorado.

4. Garantías prendarias:

- a. La deuda soberana, así como los instrumentos financieros de entidades comerciales y estatales serán aceptados a su valor razonable.
- b. La valoración de la garantía sobre ganado vacuno, deberá estar respaldada por un avalúo o certificación del valor del bien dado en garantía, realizado por personas ajenas al deudor y aceptable al banco. Sin embargo, la valoración del ganado podrá realizarla el propio banco, siempre que disponga de las metodologías apropiadas y debidamente documentadas.
- c. En el caso de la prenda agraria y ganadera no se permitirán prendas de segundo rango.

5. Otras garantías:

- a. Las cartas de crédito stand-by, garantías, fianzas o avales así como las cartas de crédito irrevocables emitidas por entidades bancarias, compañías de seguros y reaseguros y las cesiones sobre pagarés con claves de descuento se tomarán al valor razonable de la garantía. Estas garantías no serán aceptadas, a efectos de este Acuerdo, si son emitidas a favor del banco por una entidad de su mismo grupo, para garantizar obligaciones de una tercera entidad del mismo grupo.
- b. Los fideicomisos de garantía se considerarán como mitigantes de riesgo siempre que los mismos comprendan los activos establecidos en el artículo 42.
- c. Los pagarés con claves de descuento de jubilados y pensionados de la Caja de Seguro Social serán aceptados a valor del saldo de la obligación que están garantizando.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA. El presente Acuerdo empezará a regir a partir de su promulgación, pero sujeto a los parámetros establecidos en los artículos 49 y 50 del Acuerdo No. 4-2013.

Dado en la ciudad de Panamá, a los dieciséis (16) días del mes de septiembre de dos mil catorce (2014).

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

EL PRESIDENTE



L. J. Montague Belanger

EL SECRETARIO



Luis Alberto La Rocca

