



Año CXVI

Panamá, R. de Panamá jueves 04 de mayo de 2017

N° 28271-A

CONTENIDO

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Decreto N° 62-A
(De jueves 13 de abril de 2017)

QUE DESIGNA AL VICEMINISTRO DE ASUNTOS MULTILATERALES Y COOPERACIÓN, ENCARGADO.

Decreto N° 69
(De viernes 21 de abril de 2017)

QUE DESIGNA AL VICEMINISTRO DE SALUD, ENCARGADO.

Decreto N° 70
(De viernes 21 de abril de 2017)

QUE DESIGNA AL MINISTRO Y VICEMINISTRO DE COMERCIO EXTERIOR, ENCARGADO.

Decreto N° 71
(De lunes 24 de abril de 2017)

QUE DESIGNA AL MINISTRO Y VICEMINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, ENCARGADO.

Decreto N° 72
(De lunes 24 de abril de 2017)

QUE DESIGNA AL VICEMINISTRO DE ASUNTOS MULTILATERALES Y COOPERACIÓN, ENCARGADO.

Decreto N° 73
(De viernes 28 de abril de 2017)

QUE DESIGNA AL VICEMINISTRO DE COMERCIO EXTERIOR, ENCARGADO.

Decreto N° 74
(De miércoles 03 de mayo de 2017)

QUE DESIGNA AL MINISTRO Y VICEMINISTRO DE COMERCIO E INDUSTRIAS, ENCARGADOS.

Decreto N° 75
(De miércoles 03 de mayo de 2017)

QUE DESIGNA AL MINISTRO DE AMBIENTE, ENCARGADO.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De martes 31 de enero de 2017)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN 011-2015 DE 15 DE JULIO DE 2015, DICTADA POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO.

Fallo N° S/N
(De viernes 03 de febrero de 2017)

POR EL CUAL SE DECLARA INCONSTITUCIONAL LA PRIMERA ORACIÓN CONTENIDA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 470 DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL.

REPÚBLICA DE PANAMÁ

DECRETO N.º 62-A
De 13 de abril de 2017

Que designa al Viceministro de Asuntos Multilaterales y Cooperación, encargado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

Artículo 1. Designese a **MAX LÓPEZ CORNEJO**, actual Director General de Organismos y Conferencias Internacionales, como Viceministro de Asuntos Multilaterales y Cooperación encargado, del 18 al 21 de abril de 2017, mientras la titular **MARÍA LUISA NAVARRO**, se encuentre en misión oficial.

Artículo 2. Esta designación rige a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 13 días del mes de abril de dos mil diecisiete (2017).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República



REPÚBLICA DE PANAMÁ**DECRETO N.º 69**

De 21 de Abril de 2017

Que designa al Viceministro de Salud, encargado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

Artículo 1. Desígnese a **JAVIER E. LÓPEZ QUIRÓZ**., actual Secretario General del Ministerio de Salud, como Viceministro de Salud encargado, del 24 al 25 de abril de 2017, mientras el titular **ERIC JAVIER ULLOA**, se encuentre ausente.

Artículo 2. Esta designación rige a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 21 días del mes de Abril de dos mil diecisiete (2017).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República



REPÚBLICA DE PANAMÁ**DECRETO N.º 70**

De 21 de Abril de 2017

Que designa al Ministro y Viceministro de Comercio Exterior, encargado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

- Artículo 1.** Desígnese a **NÉSTOR GONZÁLEZ**., actual Viceministro de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industrias, como Ministro de Comercio e Industrias encargado, del 24 al 27 de abril de 2017, mientras el titular **AUGUSTO R. AROSEMENA M.**, se encuentre en misión oficial.
- Artículo 2.** Desígnese a **ALBERTO ALEMÁN**, actual Director de la Agencia de Promoción de la Atracción de la Inversión y Exportaciones, como Viceministro de Comercio Exterior encargado, mientras el titular **NÉSTOR GONZÁLEZ**, ocupe el cargo de Ministro encargado.
- Artículo 3.** Este Decreto, deja sin efecto el Decreto N° 64 de 18 de abril de 2017.
- Artículo 4.** Estas designaciones rigen a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 21 días del mes de Abril de dos mil diecisiete (2017).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República



REPÚBLICA DE PANAMÁ

DECRETO N.º 71
De 24 de abril de 2017

Que designa al Ministro y Viceministra de Relaciones Exteriores, encargado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

- Artículo 1.** Desígnese a **MARÍA LUISA NAVARRO**, actual Viceministra de Asuntos Multilaterales y Cooperación, como Ministra de Relaciones Exteriores encargada el día 25 de abril de 2017, mientras la titular **ISABEL DE SAINT MALO DE ALVARADO**, se encuentre de viaje en misión oficial.
- Artículo 2.** Desígnese a **LUIS MIGUEL HINCAPIÉ**, actual Viceministro de Relaciones Exteriores, como Ministro de Relaciones Exteriores encargado, los días 26 y 27 de abril de 2017, mientras la titular **ISABEL DE SAINT MALO DE ALVARADO**, se encuentre de viaje en misión oficial.
- Artículo 3.** Desígnese a **SELINA BAÑOS**, actual Directora General de Cooperación Internacional, como Viceministra de Asuntos Multilaterales y Cooperación encargada, el día 25 de abril de 2017, mientras la titular **MARÍA LUISA NAVARRO**, ocupe el cargo de Ministra encargada.
- Artículo 4.** Desígnese a **FARAH DIVA URRUTIA**, actual Directora General de Asuntos Jurídicos y Tratados, como Viceministra de Relaciones Exteriores encargada, del 23 al 27 de abril de 2017, mientras el titular **LUIS MIGUEL HINCAPIÉ** del 23 al 25 de abril de 2017 esté en misión oficial y el 26 y 27 de abril de 2017, ocupe el cargo de Ministro encargado.
- Artículo 5.** Estas designaciones rigen a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 24 días del mes de abril de dos mil diecisiete (2017).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República



REPÚBLICA DE PANAMÁ

DECRETO N.º 72
De 24 de Abril de 2017

Que designa al Viceministro de Asuntos Multilaterales y Cooperación, encargado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

- Artículo 1.** Desígnese a **LEÓN KADOCH**, actual Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, como Viceministro de Asuntos Multilaterales y Cooperación encargado, del 26 al 28 de abril de 2017, mientras la titular **MARIA LUISA NAVARRO**, se encuentre ausente.
- Artículo 2.** Esta designación rige a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 24 días del mes de Abril de dos mil diecisiete (2017).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República



REPÚBLICA DE PANAMÁ**DECRETO N.º 73**

De 28 de abril de 2017

Que designa al Viceministro de Comercio Exterior, encargado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

Artículo 1. Desígnese a **EDUARDO PALACIOS M.**, actual Secretario General del Ministerio de Comercio e Industrias, como Viceministro de Comercio Exterior encargado, del 2 al 5 de mayo de 2017, mientras el titular **NÉSTOR GONZÁLEZ**, se encuentre en misión oficial.

Artículo 2. Esta designación rige a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 28 días del mes de abril de dos mil diecisiete (2017).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República



REPÚBLICA DE PANAMÁ**DECRETO N.º 74**

De **3** de *Mayo* de 2017

Que designa al Ministro y Viceministro de Comercio Interior e Industrias, encargados

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

- Artículo 1.** Desígnese a **MANUEL GRIMALDO C.**, actual Viceministro de Comercio Interior e Industrias, como Ministro de Comercio e Industrias encargado, del 4 al 5 de mayo de 2017, mientras el titular, **AUGUSTO R. AROSEMENA M.**, se encuentre en misión oficial.
- Artículo 2.** Desígnese a **EDUARDO PALACIOS M.**, actual Secretario General, como Viceministro de Comercio Interior e Industrias encargado, mientras **MANUEL GRIMALDO C.**, ocupe el cargo de Ministro encargado.
- Artículo 3.** Estas designaciones rigen a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los **3** días del mes de *Mayo* de dos mil diecisiete (2017).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República



REPÚBLICA DE PANAMÁ

DECRETO N.º 75
De 3 de Mayo de 2017

Que designa al Ministro de Ambiente, encargado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

Artículo 1. Desígnese a **MIGUEL MAYO**, actual Ministro de Salud, como Ministro de Ambiente, encargado, el día 5 de mayo de 2017, mientras **EMILIO LUIS SEMPRIS**, se encuentre de viaje en misión oficial.

Artículo 2. Esta designación rige a partir de la Toma de Posesión del cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los *Tres* (3) días del mes de *Mayo* de dos mil diecisiete (2017).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República



158

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, treinta y uno (31) de enero de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El Licdo. JAIME FRANCO PÉREZ actuando en representación de LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ha promovido formal Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°. 011-2015, del 15 de julio de 2015, expedida por el Banco de Desarrollo Agropecuario.

I.- ANTECEDENTES:

A través de la Resolución No. 011-2015, del 15 de julio de 2015, publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 27827 de 20 de junio de 2015, la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario procedió a autorizar al Gerente General del Banco y a los Gerentes a quien éste designe, a fin de que pudieran efectuar los desembolsos directos de los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, justificado en base al artículo 40 de la Ley 11 de 21 de abril de 2015, en donde dichos préstamos iban a quedar únicamente sujetos al control posterior de la Contraloría General de la República.

De igual manera, dichos desembolsos con los que se pagarán los cheques a los productores, no requerirán del refrendo de la Contraloría General de la República.

En su libelo de demanda el Licdo. JAIME FRANCO PÉREZ fundamenta la presente acción de nulidad, en base a los siguientes hechos:

- 1.- La Resolución Núm. 011-2015 de 15 de julio de 2015, que constituye el acto administrativo demandado o impugnado, ha dispuesto que los desembolsos directos que se efectúen a favor de los micros, pequeños y medianos productores

-154

agropecuarios, a través de cheques con dinero serán autorizados y firmados, sin necesidad del refrendo de la Contraloría General de la República.

2.- La Resolución Núm. 011-2015, del 15 de julio de 2015 vulnera las disposiciones legales de Contraloría General de la República, en relación al control previo que deben efectuarse sobre los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, con el fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas correspondientes. Es potestad exclusiva de la Contraloría General de la República ejercer tanto el control previo, como el control posterior, sobre los actos de manejo de fondo y otros bienes públicos, así como los casos en que sólo ejercerá el control posterior sobre dichos actos.

3.- La Resolución Núm. 011-2015, del 15 de julio de 2015, afecta a los fondos o bienes públicos del Estado.

II.- NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

El Licdo. JAIME FRANCO PÉREZ, ha señalado en su libelo de demanda, que el acto administrativo demandado, que consiste en la Resolución Núm. 011-2015 de 15 de julio de 2015, ha vulnerado las siguientes disposiciones:

1.- El artículo 11, numeral 2, de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, a través de la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y que dispone lo siguiente:

"Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

1 (...)

2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

La Contraloría determinará los casos en que se ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.

(...)."



La vulneración a la norma anteriormente transcrita ha sido violada directamente por omisión, ya que es una facultad exclusiva de la Contraloría General de la República, ejercer el control previo como el posterior. Por tal motivo, es potestad de dicha entidad pública determinar sobre cuáles actos se ejercerá el Control Previo y en aquellos que no. De igual manera, la determinación de la omisión del control previo deberá de hacerse a través de resolución motivada por parte del Contralor General. En consecuencia, mientras aquélla no se efectúe en la

-161

forma concreta, la Contraloría General tiene que seguir ejerciendo el Control Previo sobre los actos de manejo de fondos y bienes públicos.

2.- Otra de las disposiciones que se estiman infringidas, es el artículo 45 de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre, que señala lo siguiente:

"La Contraloría refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos. Esta facultad cuando así lo juzgue conveniente por razón de las circunstancias, podrá no ser ejercida, pero tal abstención debe ser autorizada mediante resolución motivada del Contralor o Sub-Contralor General de la República. La decisión respectiva puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen."



La violación a la prenombrada normativa ha sido directa por omisión, ya que la Contraloría General de la República es el único Ente Público facultado para ejercer el control previo de los actos de afectación de fondos y otros bienes públicos. En consecuencia, es potestad de la Contraloría General determinar los casos en los que no ejercerá el control previo.

La Resolución Núm. 011-2015 de 15 de julio de 2015, vulnera por inobservancia lo dispuesto en el Artículo 45 de la Ley 32/1984, de 8 de noviembre ya que la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario autorizó al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario y a los Gerentes que éste designe, a fin de realizar los desembolsos directos de los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores, sujetos **sólo al control posterior de la Contraloría General de la República**, y además dichos desembolsos conllevan la autorización de firmar los cheques con los que se entregará el dinero al productor, sin necesidad del refrendo de la Contraloría General de la República, respecto de los préstamos debidamente aprobados por las instancias del Banco de Desarrollo Agropecuario.

3.- De igual manera, se estima como violado por la Resolución Núm. 011-2015 de 15 de julio de 2015, el artículo 48 de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre, que establece lo siguiente:

"La Contraloría refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios. Esta función puede no ser ejercida en aquellos casos en que la Contraloría, por razones justificadas, la considere innecesaria, lo cual debe declarar en resolución motivada del Contralor o Sub Contralor General de la República."

La violación a la disposición es de manera directa por omisión, ya que el acto administrativo demandado constituye una afectación de los fondos y bienes públicos, al quedar sujeto solamente al control posterior de la Contraloría General de la República; y así suprimir unilateralmente el control previo, a pesar de que éste

-16

sólo puede dejar de ejercerse cuando así lo disponga una resolución motivada del Contralor General de la República.

4.- Por último, la Resolución Núm. 011-2015, del 15 de julio de 2015, ha vulnerado el artículo primero de la Ley 22/1976, de 9 de abril cuyo texto es el siguiente:

"La Contraloría General de la República, a partir de la vigencia de la presente Ley ejercerá el Control Previo sobre todos los actos de manejo que afecten fondos o bienes públicos, que sean emitidos por las instituciones autónomas, semiautónomas, municipios y por cualquier otra entidad o institución a cargo de tales fondos o bienes. Esa atribución no será ejercida por la Contraloría General únicamente en aquellas entidades en las cuales la Contraloría General considere que no se justifica y así lo decida mediante resolución escrita el Contralor General de la República."



El artículo en mención ha sido violado de forma directa por omisión por la emisión de la resolución No. 011-2015 de 15 de julio de 2015, ya que dicha normativa dispone que la Contraloría General de la República deberá de ejercer el control previo de todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos; y es dicha entidad, la única competente a través de resolución motivada dictada por el Contralor General de la República, la que indicará los casos en los que considera que no se debe realizar el control previo.

La resolución impugnada se limita a indicar que todo acto de afectación de fondos y bienes públicos deberá de quedar sujeto únicamente al control posterior de Contraloría General de la República, procediendo a suprimir el control previo, a pesar de que éste sólo puede dejar de aplicarse cuando a través de resolución motivada así lo indique el Contralor General.

III.- INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD PÚBLICA:

A forjas 102 a 107 del expediente judicial figura el informe de conducta emitido por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario, a través de la Nota J.D.B.DA No. 001-2016, de 12 de abril de 2016; el cual en sus partes medulares señala lo siguiente:

1.- La Resolución Núm. 11-2015 de 15 de julio de 2015, que autoriza a hacer los desembolsos directos de los préstamos destinados a la micro, pequeños y medianos productores agropecuarios se ha fundamentado en base al artículo 40 de la Ley 17/2015, de 21 de abril, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario. Así las cosas, la emisión del acto administrativo impugnado se justifica sobre la base de cumplir con la obligación de abanderar políticas públicas que fomenten el desarrollo del sector agropecuario.

-162

2.- Que el artículo 8 de la Ley 17/2015, del 21 de abril, a partir de la cual se reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario, establece que la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario es la máxima autoridad del Banco, por lo que es responsable de establecer las políticas y directrices generales para el buen funcionamiento del Banco, de acuerdo con los lineamientos del desarrollo económico establecido por el Órgano Ejecutivo.

3.- La Resolución atacada viene a desarrollar el artículo 126, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Panamá; a partir de la cual, el Estado organizará la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y, en especial, del sector de escasos recursos y sus grupos organizados, y dar atención especial al pequeño y mediano productor.

4.- La resolución atacada de ilegal, se basa en una norma previamente aprobada por el Órgano Legislativo, y debidamente publicada en Gaceta Oficial Digital 27766-B, del jueves 23 de abril de 2015, por lo que su emisión se ajustó a la estricta legalidad.

5.- La Resolución No. 11-2015, del 15 de julio de 2015, emitida por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario, no excluye a la Contraloría General de la República, ni limita su facultad fiscalizadora, ya que otorga a ciertos funcionarios del Banco (Gerente y Gerentes autorizados), a que viabilicen los desembolsos (cheques) a un sector vulnerable que requiere mayor agilización de sus préstamos, los cuales **deben ser previamente aprobados por las instancias del Banco**, y en aquellos créditos superiores a los veinticinco mil balboas se requiere del refrendo previo de la Contraloría General de la República, por lo cual deben seguirse todas las normas de fiscalización exigidas y finalmente, los requisitos de inscripción de las garantías en el Registro Público de Panamá.

El objetivo de la emisión de la Resolución demandada, era que luego de aprobados los préstamos, los desembolsos (cheques) se hagan efectivos de la forma más expedita.

6.- La promulgación de la Resolución No. 11-2015, del 15 de julio de 2015, se emitió con la finalidad de lograr mayor agilidad en el otorgamiento del crédito agropecuario, en especial en cuanto a la entrega de los cheques de desembolso a los productores, a fin de que éstos puedan realizar sus actividades dentro de los tiempos adecuados, tomando en cuenta los ciclos productivos de cada tipo de rubro (arroz, maíz, tomate, entre otros), para superar de esta manera la demora que



-162

presentaba el Banco de Desarrollo Agropecuario, en ésta temática, antes de expedirse la Ley 17/2015.

Por las anteriores consideraciones, la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario solicita que no se declare ilegal, la Resolución No. 11-2015, del 15 de julio de 2015.

IV.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A través de la vista N°. 907, del 1 de septiembre de 2016, la Procuraduría de la Administración emite su concepto, el cual se encuentra visible de las fojas 108 a 123 del expediente judicial, y a grandes rasgos señala en torno al presente caso lo siguiente:

- 1.- Al utilizar como marco referencial el numeral 2, del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá, se observa que ésta norma **delega en la Ley**, la manera como se va a llevar a cabo el control previo y el posterior, sobre aquellos manejos de fondos y bienes públicos. Esta delegación se concibe en la doctrina con el nombre de cláusula de reserva de Ley.
- 2.- Conforme a lo contenido en el numeral 2, del artículo 11 de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre (Orgánica de la Contraloría General de la República), le corresponde a la Contraloría General de la República, **determinar los casos en los que se ejercerá tanto el control previo, como el posterior sobre todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, y ello lo hará a través de una resolución escrita**, expedida por el Contralor General de la República.
- 3.- Los artículos 45 y 48 de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre señalan que es potestad de la Contraloría General de la República, refrendar los desembolsos de fondos y de actos que afecten patrimonios públicos, al igual que los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen la erogación de fondos o afectación a sus patrimonios; y que en el supuesto que no se practique el control previo, es necesario que así quede expresamente autorizado a través de una resolución motivada por el Contralor o Sub-Contralor General.
- 4.- El artículo 2 de la Ley 22/1976, de 9 de abril (por la cual se regula el control previo que ejerce la Contraloría General de la República sobre los actos de manejo), es una disposición que indica cuál es el procedimiento que deberá seguirse en el supuesto que la Contraloría General de la República decida no refrendar las actuaciones administrativas que pueden afectar un patrimonio público.

-104

5.- La resolución acusada de ilegal no acata lo contemplado en el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, ni los artículos 11 (numeral 2) 45 y 48 de la ley 32 de 8 de noviembre de 1984 (Orgánica de la Contraloría General de la República), ya que en su artículo primero se **autoriza al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario y a los Gerentes a quienes éste designe, para que hagan los desembolsos directos de los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, sujetos al control posterior de la Contraloría General de la República.**



6.- La Resolución No. 11-2015, del 15 de julio de 2015, emitida por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario, ha desatendido las siguientes funciones o atribuciones generales, de la entidad de control de los fondos públicos:

- Que la Contraloría General de la República es competente de fiscalizar y regular, mediante control previo o posterior; todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección.
- Contraloría General de la República determinará los casos en que se ejercerá el control previo, como el posterior sobre los actos de manejo.
- Que la determinación anterior se efectuará por medio de una resolución escrita que expedirá el Contralor General de la República.
- Que la Contraloría General de la República refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos, y los actos que afecten los patrimonios públicos.
- Será la Contraloría General de la República, quien ejercerá la facultad de realizar el control previo como el posterior, cuando así lo juzgue conveniente por razón de las circunstancias.
- La abstención debe ser autorizada mediante una resolución motivada del Contralor o del Sub-Contralor General de la República.
- La Contraloría General de la República refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que conlleven la erogación de fondos o afectación de sus patrimonios.
- Cuando medien razones que ameriten la oposición de la Contraloría General para que el acto se emita; el representante de tal entidad improbará el acto por escrito, indicando al funcionario u organismo encargado de emitirlo, las razones en que se funda tal improbación.

7.- A criterio de la Procuraduría de la Administración, la Resolución No. 011-2015 de 15 de julio de 2015, emitida por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario, lesiona lo dispuesto en los artículos 11 (numeral 2), 45 y 48 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, al igual que el artículo segundo de la Ley 22 de 9 de

-16^c

abril de 1976, por haber dicho acto administrativo omitido la facultad con la que contaba la Contraloría General de la República, para **ejercer el control previo sobre los desembolsos de fondos y de actos que afecten patrimonios públicos, al igual que los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios**; por autorizar al Gerente del Banco de Desarrollo Agropecuario y a los Gerentes a que éste designe, para efectuar los **desembolsos directos de los préstamos** destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, los cuales **únicamente estarían sujetos al control posterior de la Contraloría General de la República**.

8.- La Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a través de la Sentencia de 27 de julio de 2016, declaró inconstitucional la frase ***"el Banco podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados a estos productores, sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República"***, contenida en el artículo 40 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario.

9.- A criterio de la Procuraduría de la Administración, la Resolución No. 011-2015 de 15 de julio de 2015, que se fundamentaba o justifica sobre la base del artículo 40 de la Ley 17/2015, del 21 de abril, al haber sido declarado parcialmente ésta disposición inconstitucional, en la frase: ***"(...) el Banco podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados a estos productores, sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República"***, ha dejado de tener fuerza obligatoria la resolución administrativa atacada; en consecuencia ha perdido su fuerza ejecutoria por la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho.

El artículo 15 del Código Civil, señala respecto de la **fuerza obligatoria** de los actos reglamentarios, lo siguiente:

"Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o las leyes."

En virtud de la norma anteriormente transcrita, la Resolución No. 011-2015 de 15 de julio de 2015, es contraria a lo que dispone el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República, y por consiguiente al declararse la inconstitucionalidad del artículo 40 de la Ley 17/2015, por parte de la Sentencia del 27 de julio de 2016, dictada por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno; lo pertinente es considerar que ha mediado un decaimiento del acto administrativo y la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado.



-166

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe **de declarar que es NULA, POR ILEGAL**, la Resolución 011-2015 de 15 de julio de 2015, dictada por el Banco de Desarrollo Agropecuario.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Le corresponde a esta Corporación de Justicia entrar a determinar las pretensiones formuladas por el Licdo. JAIME FRANCO PÉREZ dentro de su libelo de demanda, a través del cual ha presentado formal demanda contenciosa-administrativa de nulidad, con la finalidad que **se declare nula, por ilegal**, la Resolución No. 011-2015, del 15 de julio de 2015, emitida por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario.

1.- Observa éste despacho que el motivo fundamental en el que se centra la discusión de la presente demanda Contenciosa-Administrativa de Nulidad se circunscribe a la emisión por parte de la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario de la Resolución No. 011-2015, del 15 de julio de 2015, a partir de la cual se autoriza al Gerente General del Banco y a los Gerentes a quien éste designe, para efectuar los **desembolsos directos de los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios**, en base al artículo 40 de la Ley 17/2015, del 21 de abril, empréstitos o préstamos éstos que **sólo iban a ser sujetos al Control Posterior de la Contraloría General de la República**.

De igual manera, la prenombrada resolución establece que los desembolsos que llevase a cabo el Banco de Desarrollo Agropecuario (a través de cheques), a favor de los productores, **no requerirán del refrendo de la Contraloría General de la República**.

2.- El primero de los cargos de infracción alegado por el Licdo. JAIME FRANCO PÉREZ, quien actúa en Representación de la Contraloría General de la República, en contra de la Resolución No. 011-2015, del 15 de julio de 2015 (que constituye el acto administrativo impugnado) consiste en que la resolución proferida por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario ha violado el artículo 11, numeral 2 de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre, que adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

La prenombrada disposición señala que la Contraloría General llevará a cabo la labor de fiscalizar, regular y controlar los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos; para lo que llevará a cabo **el control previo y posterior respecto de los actos de manejo**. En el caso que se realice únicamente el control posterior, el artículo 11, numeral 2 de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre establece que ésta



167

determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá exclusivamente el Contralor General de la República.

A fin de poder confrontar ésta disposición anteriormente mencionada con el acto administrativo impugnado, estima este Despacho que resulta pertinente citar la parte resolutive de la Resolución No. 011-2015 del 15 de julio de 2015, publicada en la Gaceta Oficial No. 27827; y que dispuso lo siguiente:

*"PRIMERO: **AUTORIZAR** al Gerente General del Banco y a los Gerentes a quien éste designe para que hagan los desembolsos directos de los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, sujetos al Control Posterior de la Contraloría General de la República.*

Dichos desembolsos conllevan la autorización para firmar, sin el refrendo de la Contraloría General de la República, los cheques a través de los cuales se hace entrega al productor de las sumas de dinero producto de los préstamos debidamente aprobados por las instancias del Banco que señalan la Ley, los manuales y reglamentos.

*SEGUNDO: **RECONOCER** como válido cualquier desembolso directo de los préstamos a que se refiere el artículo anterior, efectuado por el Gerente General o cualquier otro Gerente del Banco, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015.*

(...)"



Al confrontar el artículo 11, numeral 2, de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 (que adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República) y contrastarlo con la parte o sección resolutive de la Resolución Núm. 011-2015 de 15 de julio de 2015, esta Corporación de Justicia puede observar que el acto administrativo impugnado trasciende o vulnera las competencias establecidas en el artículo 11, numeral 2, de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, debido a que no es válido, ni legal, que la Resolución Núm. 011-2015 de 15 de julio de 2015 viole una de las competencias establecidas por ley con la que cuenta la Contraloría General de la República de poder ejercer el control previo.

Por consiguiente, el acto administrativo impugnado no puede obligar o exigir a que los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, únicamente se encuentren sujetos al control posterior de la Contraloría General de la República, ya que sería desconocer funciones, competencias y atribuciones otorgadas por Ley a éste organismo encargado de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos (Contraloría General de la República).

De igual manera, éste Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es del criterio que la resolución administrativa impugnada (Resolución Núm. 011-2015 de 15 de julio de 2015), también ha vulnerado la norma bajo objeto de análisis (artículo 11, numeral 2, de la Ley 32/1984, de 8 de noviembre), ya que es obligación previa

-168

de la Contraloría General de la República, a través del Contralor General de la República, emitir una resolución por escrito en la que indique que en este tipo de préstamos se efectuará exclusivamente un control posterior del manejo de fondos y bienes públicos del Estado. Sin embargo, el acto administrativo impugnado, emitido por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario, de manera unilateral ha procedido a decretar un control posterior sobre los desembolsos directos de los préstamos destinados a los micros, pequeños y medianos productores, **sin que dicha autorización la haya avalada previamente por la Contraloría General de la República.** En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que el acto administrativo impugnado ha violado el artículo 11, numeral 2, de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre.

Para el Dr. JAIME JAVIER JOVANÉ BURGOS, los conceptos de control previo o preventivo y el control posterior deben de ser conceptualizados de la siguiente manera:

"El control previo o preventivo es: el aquel control que tiene por objeto estudiar y aprobar el gasto con posterioridad a su ejecución, y lo llevará a cabo la Contraloría al refrendar las órdenes de proceder para la ejecución de una determinada obra, bien o servicio. En tanto que el control posterior es: el que tiene por objeto establecer, con posterioridad al recaudo de las rentas y a la realización de los gastos, sobre las cuentas y comprobantes que presenten los responsables del manejo de fondos o de bienes públicos, si dichos recaudos y gastos se han hecho de conformidad con las normas fiscales pertinentes. Así las cosas, respecto del control previo podemos señalar que el mismo comporta la ventaja de impedir un perjuicio antes de que éste se produzca."

(JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Tomo II. Panamá (Panamá): Editorial Cultural Portobelo, páginas 232-233).

3.- El segundo de los cargos de infracción lo constituye la vulneración del artículo 45 de la Ley 32/1984, de 8 de noviembre. En este sentido, la prenombrada disposición otorga competencia exclusiva a la **Contraloría General de la República a fin de refrendar o improbar los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos.** En consecuencia, es obligatorio que la Contraloría General de la República apruebe, avale o refrende previamente los desembolsos de los fondos públicos que puedan afectar el patrimonio público; sin embargo el acto administrativo impugnado dispone taxativamente lo siguiente:

"PRIMERO: AUTORIZAR al Gerente General del Banco y a los Gerentes a quien éste designe para que hagan los desembolsos directos de los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, sujetos al Control Posterior de la Contraloría General de la República.

Dichos desembolsos conllevan la autorización para firmar, sin el refrendo de la Contraloría General de la República, los cheques a través de los cuales se hace entrega al productor de las sumas de dinero producto de los préstamos debidamente



-160

aprobados por las instancias del Banco que señalan la Ley, los manuales y reglamentos.

De la transcripción de la sección resolutive del acto administrativo impugnado, se puede apreciar que el mismo expresamente viola el artículo 45 de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre, al desconocer que los desembolsos de dineros que se otorguen a través de cheques que contienen las sumas de dinero producto de los préstamos aprobados por el Banco de Desarrollo Agropecuario, **no requerirán de refrendo de la Contraloría General de la República**, lo que vulnera o viola lo conceptuado en el artículo 45 de la Ley 32/1984. En consecuencia, este Despacho estima que el acto administrativo impugnado, ha violado la norma legal precedentemente indicada por el demandante.

4.- Otro de los cargos de infracción que considera el demandante en que ha incurrido la Resolución Núm. 011-2015 de 15 de julio de 2015, radica en el hecho que se ha violado el artículo 48 de la Ley 32/1984, del 8 de noviembre, que establece que la Contraloría General de la República **refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen la erogación de fondos o afectación de sus patrimonios**, se exceptúan los casos en los que la propia Contraloría General de la República en virtud de circunstancias debidamente justificadas, considere innecesario refrendar los contratos públicos, pero para ello **deberá existir previamente una resolución motivada del Contralor o Sub Contralor General de la República**.

Así las cosas, el acto administrativo impugnado (la Resolución Núm. 011-2015, del 15 de julio de 2015) **no ha podido justificar la existencia de algún tipo de resolución motivada** por parte del Contralor o Sub Contralor General de la República, que **exceptúe a la Contraloría General de la República de no refrendar los préstamos que celebre el Banco de Desarrollo Agropecuario a favor de los micros, pequeños y medianos productores agropecuarios, y que representan finalmente una erogación respecto de los fondos o patrimonios del Estado**.

En virtud de las razones precedentemente indicadas, lo pertinente es acceder a considerar que la Resolución Núm. 011-2015, del 15 de julio de 2015 ha violado el contenido del artículo 48 de la Ley 32/1984, del 28 de noviembre.

5.- El Licdo. JAIME FRANCO PÉREZ, de igual manera estima que el acto administrativo impugnado ha vulnerado el artículo 1 de la Ley 22/1976, del 9 de abril que señala que la Contraloría General de la República ejercerá el **control previo de todos los actos de manejo que conlleven afectación de los fondos o bienes públicos**, y que hayan sido emitidos por las instituciones autónomas,



-170

señalautónomas, municipios y cualquier otra entidad o institución a cargo de fondos o bienes.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que le asiste la razón al demandante, en el sentido que la Resolución Núm. 011-2015, del 15 de julio de 2015, ha violado el artículo 1 de la Ley 22/1976, del 9 de abril, ya que **no es viable** que el acto administrativo impugnado avale que los desembolsos directos de los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, **únicamente se sujeten al Control Posterior de la Contraloría General de la República, dejando sin posibilidad que ésta Entidad rectora, fiscalizadora y controladora de los fondos y bienes públicos del Estado lleve a cabo el control previo** de los actos de manejo de las instituciones públicas que podrían comprometer los fondos o bienes públicos.

6.- Ligado al acto administrativo impugnado, es pertinente indicar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia del 27 de julio de 2016, procedió a **declarar la inconstitucionalidad** del artículo 40 de la Ley 17/2015 (que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario), en lo atinente a la frase que dispuso lo siguiente: **"(...) el Banco podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados a estos productores, sujetos al control posterior de la Contraloría General de la República (...)."**

Así las cosas, como quiera que el acto administrativo impugnado que viene a constituir la Resolución No. 011-2015 de 15 de julio de 2015, emitida por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario, fundamentaba su existencia en base al artículo 40 de la Ley 17/2015, y al haber sido declarada inconstitucional la frase anteriormente citada de dicha normativa; esta Corporación de Justicia considera que le asiste la razón a la Procuraduría de la Administración, en el sentido que el acto administrativo impugnado ha dejado de tener validez y fuerza obligatoria por ser contrario a la Constitución Política, como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad parcial del artículo 40 de la Ley 17/2015, por vulnerar el contenido del artículo 280, numeral 2 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Al haberse declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico la frase del artículo 40 de la Ley 17/2015, que señala lo siguiente: **"(...) el Banco podrá hacer directamente los desembolsos de los préstamos destinados a estos productores, sujetos al control posterior de la Contraloría General de la República"**, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia considera entonces que la Resolución No. 011-2015 de 15 de julio de 2015 pierde vigencia o fuerza obligatoria dentro del mundo jurídico, por no poder fundamentar legalmente su subsistencia.



-17

En virtud de los correspondientes análisis efectuados respecto de los cargos de infracción inherentes a las normas endilgadas como violadas y frente a la declaratoria de inconstitucionalidad de una de las frases contenida dentro del artículo 40 de la Ley 17/2015, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia accede a declarar nula, por ilegal, la Resolución No. 011-2015, de 15 de julio de 2015, proferida por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario, que autoriza a hacer los desembolsos directos de los préstamos destinados a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, publicada en la Gaceta Oficial Digital Número 27827, de 20 de julio de 2015.

VI.- PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución 011-2015 de 15 de julio de 2015, dictada por la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Agropecuario.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 6 DE Febrero DE 20 17

A LAS 9:01 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Página 14 de 14


Firma

Entrada N°266-16

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO ROGELIO CRUZ RÍOS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN CONTRA LA PRIMERA ORACIÓN DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 470 DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL.



MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

P L E N O

Panamá, tres (3) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El Licenciado Rogelio Cruz Ríos, actuando en su propio nombre, ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la Inconstitucionalidad de la primera oración del segundo párrafo, del Artículo 470 del Código Procesal Penal.

Por admitida la presente demanda de Inconstitucionalidad, se procede a resolver el fondo de la pretensión constitucional formulada.

I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL

La disposición legal acusada de inconstitucional es la primera oración contenida en el segundo párrafo del artículo 470 del Código Procesal Penal, cuyo texto, es del tenor siguiente:

“El Fiscal designado dispondrá de un plazo de hasta dos meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querella presentada contra el Presidente.”

II. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VULNERADAS

Señala el activador constitucional que el artículo 470 del Código Procesal Penal se encuentra dentro de los artículos establecidos para regular el proceso contra el Presidente de la República.

Manifiesta que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 19 de noviembre de 2015, declaró inconstitucional el artículo 491-A del Código Procesal Penal, el cual disponía que el plazo para investigar a un Diputado era de dos meses, porque según él se señaló en la Sentencia, que dicho plazo corto "no satisface el deber estatal de permitir los espacios para investigar delitos, ni garantizaba el debido proceso de los intervinientes en el proceso ni el derecho de defensa de los posibles investigados, por el contrario, los limita, restringe e imposibilita..."

Que dicho artículo dispone un plazo de dos (2) meses para que el Fiscal investigue al Presidente de la República, lo cual viola el artículo 22 de la Constitución Política, en concepto de violación directa, en la medida en que dicho plazo no le permite al Presidente de la República, por lo breve del mismo, el ejercicio de todas las garantías judiciales establecidas para su defensa.

También considera violado el artículo 32 de la Constitución Política, en la medida en que la norma legal acusada como inconstitucional, no permite al investigado por la brevedad del plazo de investigación, el debido proceso y el consiguiente derecho a la defensa.

Finalmente, considera violado el artículo 220 de la Carta Magna, en concepto de violación directa por acción (sic), porque el plazo tan breve de dos (2) meses, no permite al investigador llevar a cabo una investigación adecuada, lo cual se traduce en impunidad.

III.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No.365 de 11 de abril de 2016, la Procuraduría de la



Administración solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare que la oración atacada dentro del artículo 470 del Código Procesal Penal, es **inconstitucional**.



Señala que los artículos 280, 281 y 481 del Código Procesal Penal establecen que uno de los efectos de la formulación de imputación es que, a partir de esa audiencia comienzan a contarse los plazos de la fase de investigación, previstos en los artículos 291 y 292 de la misma excerta legal.

Bajo este contexto, resulta evidente, a su entender, que el artículo 470 del Código Procesal Penal, viola el artículo 32 de la Constitución Política de la República, porque establece un procedimiento especial que vulnera el derecho a la defensa, cuando dice que el Fiscal dispondrá de un plazo de hasta dos (2) meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querella presentada contra el Presidente, mientras que los artículos 291 y 292 indican que en los procesos comunes u ordinarios, el Ministerio Público, a partir de la formulación de imputación debe concluir la fase de investigación en un plazo máximo de seis (6) meses, y que a falta de esta petición, se entenderá que el Fiscal se acoge al plazo ordinario para concluir su investigación; por lo que, concuerda con lo plasmado por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 19 de noviembre de 2015, que declaró inconstitucional el plazo de dos (2) meses, al que se refería el artículo 491-A de la Ley No.63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal, adicionado por el artículo 5 de la Ley No.55 de 21 de septiembre de 2012, que tenía a la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de única instancia para investigar a los miembros de la Asamblea Nacional, ya que restringe en determinadas circunstancias, la posibilidad que el investigado pueda defenderse efectivamente.

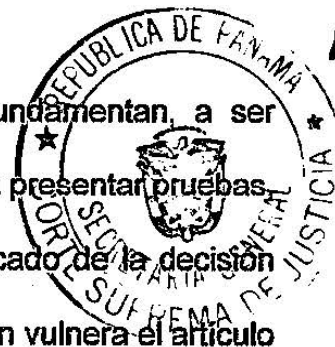
Estima que la oración contenida en el artículo 470 del Código Procesal Penal en estudio, le restringe al Presidente de la República su derecho a hacerse parte, a tener acceso al expediente, a conocer claramente los hechos

que se le imputan, las disposiciones jurídicas que los fundamentan, a ser escuchado, a ser informado de los medios para su defensa, a presentar pruebas, a que éstas se evacúen, a presentar alegato y a ser notificado de la decisión adoptada. De allí que estima que, la oración atacada también vulnera el artículo 22 del Estatuto Fundamental, relativo al principio de presunción de inocencia, por incurrirse en la restricción al derecho a la defensa.

Finalmente señaló que se viola el artículo 220 numeral 4, de la Constitución Política, porque como dijo la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 19 de noviembre de 2015, "se afecta la posibilidad que el Fiscal pueda conducir adecuadamente su investigación", es decir, limita las facultades atribuidas a dicho funcionario, pues, le impide efectuar una investigación prolija, en un plazo oportuno, con la finalidad de allegarse a la verdad material. Por otro lado el artículo 163 de la Constitución Política establece que "es prohibido a la Asamblea Nacional: 1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución."

IV.- FASE DE ALEGATOS

De conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, el presente negocio constitucional se fijó en lista por el término de ley, para que toda persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación, y vencido el término, el Licenciado ROGELIO CRUZ RÍOS, presentó escrito de alegatos, señalando que lo fundamental que justifica la declaratoria de Inconstitucionalidad es el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA (sic), que como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia, es parte del bloque de constitucionalidad, y consagra una serie de derechos que tiene toda persona inculpada de delito, entre ellos, el derecho a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa, que se vería conculcado por el corto plazo de investigación que consagra el referido artículo 470, que además no tiene en cuenta la fecha de formulación de cargos o



imputación que necesariamente debe celebrarse durante la fase de investigación.

Si en el procedimiento ordinario el plazo de investigación es de seis (6) meses, contados a partir de la formulación de la imputación, es obvio que en este procedimiento especial, el plazo de dos (2) meses, resulta insuficiente para el Presidente de la República, inculcado de delito para que pueda contar con el tiempo y las condiciones para la preparación de su defensa, para que pueda ser oído con las debidas garantías y dentro de un tiempo razonable por el Juez natural que lo juzga.

Señala finalmente que, la Corte Suprema de Justicia debe ejercer ex officio no sólo el control de constitucionalidad, sino también el control de convencionalidad y declarar como violatorio de la Constitución Política y de la Convención Americana normas legales que violan esas normas de superior jerarquía.

V.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Una vez revisados los argumentos en los que se fundamenta el activador constitucional para solicitar la declaratoria de Inconstitucionalidad de la primera oración del segundo párrafo del artículo 470 del Código Procesal Penal, el Pleno de la Corte procede a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes aclarar que se trata de una norma adjetiva que según denuncia afecta el interés procesal del Presidente de la República cuando se encuentra siendo investigado por la comisión de un supuesto delito.

En efecto, el demandante ha indicado que la oración inserta en la norma legal atacada restringe el derecho a hacerse parte, a tener acceso al expediente, a conocer claramente los hechos que se le imputan, a las disposiciones jurídicas que los fundamentan, a ser escuchado, a ser informado de los medios para su defensa, a presentar pruebas, a que éstas se evacúen, a presentar alegato y a ser notificado de la decisión adoptada.



Observa esta Corporación de Justicia que la oración atacada inserta en el artículo 470 del Código Procesal Penal, es una prerrogativa que afecta el término de la investigación para el Presidente de la República.



De la lectura del artículo 470 del Código Procesal Penal da cuenta que el mismo fija el plazo del término de la investigación al cual debe ceñirse el Fiscal en las investigaciones en las que se vincule al Presidente de la República, a la posible comisión de un hecho punible en dos (2) meses, a partir de su iniciación.

Este término del artículo 470 del Código Procesal Penal, difiere del común que salvo en el caso de delitos complejos, establece el canon del artículo 291 del Código Procesal Penal, el cual precisa que el Ministerio Público a partir de la formulación de imputación, **deba concluir la fase de investigación en un plazo de seis meses.**

Desde la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Penal, ocurrida el 2 de septiembre de 2011, rige para el artículo 470, el término de dos (2) meses de la investigación en los procesos especiales que son de competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, lo que a nuestra consideración trae como consecuencia dos situaciones: afecta la posibilidad de que el Fiscal pueda conducir adecuadamente su investigación; y restringe, en determinadas circunstancias la posibilidad de que el Presidente que, es sometido a una investigación pueda defenderse efectivamente; lo cual a nuestro criterio violenta las normas constitucionales, específicamente los artículos 22, 32 y 220 numeral 4.

En cuanto al primer supuesto, es decir, la afectación que puede ocasionársele al Fiscal durante su investigación, es necesario señalar que el artículo 220 numeral 4 constitucional, deja en manos del Ministerio Público la responsabilidad de investigar o perseguir los delitos. Dicha responsabilidad constitucional se encuentra desarrollada en el artículo 276 del Código Procesal Penal, que señala que el Ministerio Público tiene el deber de promover la investigación de los delitos perseguibles de oficio y de los promovidos por

7

querella, para lo cual deberá valerse de cualquier elemento de convicción ajustado a los protocolos de actuación propios de las técnicas o ciencias forenses necesarias para esa finalidad.



A simple vista, este deber de perseguir el delito se ve interrumpido por el artículo 470 del Código Procesal Penal, en la medida que cuando se trata de una investigación contra el Presidente de la República, el Fiscal se ve obligado a concluir la etapa de investigación en un plazo de apenas dos meses (2) meses, mientras que en una investigación común no tiene tal límite para la investigación.

Definitivamente, la oración atacada de inconstitucional, establece un tratamiento procesal riguroso para la figura presidencial sometida a una investigación penal, por su sola condición de Presidente de la República, que contraría los términos de investigación razonables que se han establecido en la normas procesal, que no sólo desfavorece al investigado, sino que puede conducir a la impunidad por la incapacidad del Agente de Instrucción de cumplir con esos plazos para completar su investigación.

Bajo este marco de ideas, consideramos que el término de dos (2) meses establecido en la norma atacada de inconstitucional afecta la posibilidad de que el Fiscal pueda conducir adecuadamente su investigación, cuando se trate del Presidente de la República, pues desconoce las realidades de una investigación penal, que afecta el deber del Fiscal de investigar imparcial y minuciosamente las posibles violaciones a la ley penal; por lo que, consideramos que no puede aceptarse que no haya igualdad de oportunidades para las personas, al momento de ser juzgados.

En cuanto a que este término restringe en determinadas circunstancias, la posibilidad de que el Presidente que sea sometido a una investigación penal, pueda defenderse efectivamente, resulta oportuno, citar el artículo 22 de la Constitución Política, que consagra el derecho de defensa:

"Artículo 22. Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma

su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa...”



Este derecho se encuentra igualmente tutelado por la Convención Americana de Derechos Humanos, como parte de la garantía del debido proceso y por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; instrumentos internacionales que se encuentran incorporados a nuestro Sistema de Protección de Derechos Fundamentales, en atención a lo dispuesto en el artículo 4, y en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política, que disponen:

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

Artículo 17. Los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana.”

Lo antes citado, nos permite concluir que las Autoridades están obligadas a tener como mínimos los derechos y garantías que consagra la Constitución, y a incluir como parte integrante de éstos, a otros derechos y garantías que “incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana.”

El derecho a la defensa, al que se refiere el actor constitucional, entendido también como la oportunidad que se le brinda a toda persona de contar con el tiempo necesario y los medios adecuados para ejercer su defensa dentro de un proceso de cualquier índole, constituye una garantía de trascendental importancia entre las garantías que conforman el debido proceso.

Pero además, el derecho de defensa implica no sólo una obligación para la Autoridad, sino que también requiere de una actuación más dinámica y constante de las partes, para ejercer sus derechos en las formas y tiempos que establece la ley, que mientras tenga vigencia, resulta de obligatorio cumplimiento, pues de eso se trata la democracia dentro de un Estado de Derecho, del respeto a las leyes; o bien, del ejercicio de los mecanismos o

remedios jurídicos establecidos para confrontarlas y excluirlas del ordenamiento jurídico, en el caso en que no correspondan con los principios constitucionales.



Como dijimos, este derecho se encuentra consagrado en la Convención Americana de los Derechos Humanos, pero también en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, todos suscritos por nuestro país, que garantiza a favor del acusado no solo el reconocimiento del derecho de defensa técnica, sino el reconocimiento de una defensa material consistente en: el derecho a ser oído, el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada en su contra, el derecho a defenderse personalmente, y el derecho de ofrecer pruebas de descargo y a combatir las pruebas de cargo.

Al respecto el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, señaló:

"El acusado debe contar con el tiempo y facilidades adecuadas para la preparación de su defensa y para comunicarse con el abogado de su escogencia. El tiempo adecuado dependerá de las circunstancias de cada caso, las facilidades deben incluir acceso a documentos y otras evidencias que el acusado requiera para preparar su caso, así como la oportunidad de reunirse y comunicarse con u abogado..."(ONU, Human Rights Committee, General Comment N°13: Administration of Justice, 1984).

La pregunta que surge entonces es, si dentro del término de dos (2) meses, el investigado, puede preparar sus descargos, a fin de contar con una defensa efectiva. No hace falta entrar en mayores consideraciones de fondo para encontrar que la respuesta a esta interrogante es sin duda negativa, pues nadie puede defenderse en un término que se aleja de lo razonablemente aceptable para este tipo de situaciones tan complejas como lo son las causas penales.

Es importante señalar, que antes de que se incorporaran las modificaciones al Código Procesal Penal, mediante la Ley N°63 de 28 de agosto de 2008, lo único que tenía el imputado era una prerrogativa por su cargo, para



ser juzgado por el Tribunal de mayor jerarquía, en un procedimiento en cuya fase de investigación no se hacía una distinción respecto del plazo de investigación común, lo cual favorecía por igual que la investigación se llevara a cabo en un plazo corto y el derecho de defensa de la persona a la que se le pretende atribuir un acto delictivo, siendo lo más cónsono que se restablezca dicho término, asegurando tanto la efectividad de la investigación realizada por el Ministerio Público, como los derechos del investigado.

En consecuencia, como quiera que la regulación de la fase de investigación del proceso especial, que dispone la oración contenida en el artículo 470 del Código Procesal Penal para el juzgamiento del Presidente de la República, no satisface el deber constitucional de permitir los espacios para investigar los delitos, ni garantiza el debido proceso de los investigados, por el contrario, los limita, restringe e imposibilita, el Pleno coincide con lo demandante en que se produce la infracción de los artículos 32, 22 y 220 numeral 4 de la Constitución Política, lo cual se procede decretar.

Ahora bien, conviene aclarar que esta decisión, que conlleva que desaparezca del mundo jurídico la oración contenida en el segundo párrafo del artículo 470 del Código Procesal Penal, no genera ningún vacío legal, pues la norma aplicable en su defecto, es el contenido del artículo 481 del Código Procesal Penal, en concordancia con el artículo 291 de la misma excerta legal, que transcribimos así:

“Artículo 481. Procedimiento. En los procesos penales que conoce la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de única instancia, se seguirá el procedimiento oral previsto en este Código para los procesos comunes u ordinarios.”

“Artículo 291. Plazo de la fase de investigación. El Ministerio Público, a partir de la formulación de imputación, debe concluir la fase de investigación en un plazo máximo de seis meses, salvo el supuesto previsto en el artículo 502 de este Código.
Al concluir la investigación, el Fiscal deberá comunicar el cierre de esta al imputado, a su defensor y a la víctima y querellante si los hubiera.

449

El incumplimiento de este plazo acarreará la sanción disciplinaria por parte del superior jerárquico, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar por su proceder."

Con lo anterior, se logra preservar principios importantes de este nuevo sistema procesal penal, como los de eficacia, economía procesal, constitucionalización del proceso, justicia en tiempo razonable, derecho de defensa, entre otros.

Finalmente es preciso señalar que situación similar fue resuelta en Sentencia de 19 de noviembre de 2015, bajo la Ponencia del Magistrado Hernán De León Batista, en la que se declaró inconstitucional el artículo 491-A de la Ley No.55 del 2012.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia - PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA INCONSTITUCIONAL** la primera oración contenida en el segundo párrafo del artículo 470 del Código Procesal Penal, que a la letra dice:

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, ____ de ____ de ____

El Fiscal designado dispondrá de un plazo de hasta dos meses calendario para examinar la documentación e investigar los hechos objeto de la denuncia o querella presentada contra el Presidente."

SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO




HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO


HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO


EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO


JERONIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO

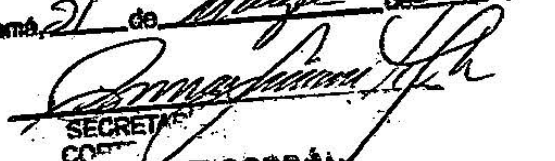

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 02 días del mes de marzo
año 2017 a las 10:00 am de la mañana
Notifico al Procurador de la resolución anterior


Firma del Notificado

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 21 de Marzo de 2017


SECRETARIA
COMUNICACIONES
OMAR SIMÓN GORDÓN
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA