

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1006

Panamá, 6 de junio de 2022

Acción de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 459332022

El Licenciado **Ernesto Cedeño Alvarado**, actuando en su propio nombre y representación, presentó acción de inconstitucionalidad en contra de la **Ley 258 de 26 de noviembre de 2021**, “Que restablece la vigencia de una disposición del Código Judicial”.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucionalidad y su transcripción literal.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Licenciado Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021 (por medio de la cual se restablece la vigencia de una disposición del Código Judicial). A través de dicho cuerpo normativo, se restableció la vigencia del literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial.

Para mayor ilustración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, nos permitimos reproducir el texto de la ley acusada, a saber:

“Artículo 1. Se restablece la vigencia del literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, así:

Artículo 86. Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le están privativamente atribuidas las siguientes funciones:

...

2. Ajustándose al procedimiento señalado para cada caso:

a. ...

b. De las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los ministros de Estado, el procurador general de la nación, el procurador de la Administración, los miembros de la Asamblea Nacional, el contralor general de la República y los magistrados del Tribunal Electoral, o cometidos en cualquier época por persona que al tiempo de su juzgamiento ejerza alguno de los cargos mencionados en este literal;

...

Artículo 2. La presente Ley restablece la vigencia del literal b del numeral 2 del artículo 2 del artículo 86 del Código Judicial.

Artículo 3. Esta Ley comenzará a regir a partir de su promulgación.”

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y concepto de la infracción.

El activador constitucional manifiesta que la ley antes citada infringe las siguientes disposiciones de la Carta Fundamental:

1. El artículo 206 (numeral 2), el cual trata sobre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona. Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas

autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

3. Investigar y procesar a los Diputados

Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción. Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias” (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Para el demandante constitucional, la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021 viola directamente por comisión el artículo previamente citado, pues faculta al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer lo concerniente a las faltas que comentan los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral. Sin embargo, sostiene, el artículo previamente expuesto no contempla esta posibilidad (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

2. El artículo 220, el cual enumera las funciones del Ministerio Público:

“**Artículo 220.** Son atribuciones del Ministerio Público:

1. Defender los intereses del Estado o del Municipio.
2. Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.
3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.
4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.
5. Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos.
6. Ejercer las demás funciones que determine la Ley.

Argumenta el Licenciado Cedeño, que la ley atacada viola directamente por comisión el artículo 220 del Texto Fundamental, puesto que le quita al Ministerio Público (particularmente a la Procuraduría de la Administración) la facultad de vigilar

la conducta oficial de los funcionarios públicos que comentan faltas administrativas (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Agrega el demandante, que es la Constitución la que advierte que es el Ministerio Público el que ha de conocer las faltas cometidas por los funcionarios previamente indicados, por medio de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, siendo la Procuraduría de la Administración el ente idóneo para cumplir esa función (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Concluye el activador constitucional por indicar que no puede una ley ir en contra de lo que dice la Constitución, y hacer viable que el Pleno de la máxima corporación de justicia tenga atribuciones más allá de las que limitó el constituyente (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según se desprende de las constancias procesales, el Licenciado Cedeño cuestiona la constitucionalidad de la ley atacada sustentando sus argumentos principalmente en el hecho de que para éste algunos altos funcionarios no pueden ser investigados por faltas administrativas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por considerar que ello no está contemplado en algún artículo de nuestra Carta Magna.

Así las cosas, nuestro concepto dentro de la presente acción de inconstitucionalidad se sostendrá en observancia a los siguientes puntos:

A. Breve recuento histórico de normas relacionadas a la investigación de altos funcionarios por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Antes de adentrarnos al estudio y análisis de la materia que nos ocupa, consideramos pertinente realizar, a modo de docencia, un recorrido histórico a través de las distintas disposiciones que han regulado, a lo largo de nuestra vida republicana, lo concerniente a la investigación de algunos altos funcionarios por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido, cabe señalar que ni la Constitución Política de 1904 ni las Constituciones de 1941 y 1946 fijaron la competencia privativa de la Corte Suprema

para conocer de las causas criminales por delitos comunes cometidos por altos funcionarios. Fue en la legislación que dicha materia vino a ser regulada. Inicialmente estuvo recogida en el artículo 86 del Código Judicial de 1916 y posteriormente se reprodujo en el artículo 99 de Ley 25 de 27 de enero de 1937.

Así, nos encontramos que el Código Judicial de 1916 rezaba de la siguiente manera:

“Artículo 86. La Corte Suprema conocerá privativamente y en una sola instancia, de los asuntos siguientes:

...

De las causas que se sigan por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas por los empleados siguientes: los Agentes Diplomáticos y Consulares, el Director o Administrador General de Correos, el Director o Superintendente General de Telégrafos, el Comandante de la Policía Nacional, el Tesorero General de la República, los Subsecretarios de Estado, los miembros del Tribunal de Cuentas, el Gerente del Banco Nacional, el Visitador Fiscal, el Juez Superior, los Jueces de Circuito, el Fiscal del Juzgado Superior, los Agentes o comisionados que celebren contratos sobre empréstitos o suministros en el extranjero, el Administrador General de Tierras, el Director General de Estadística, el Secretario de la misma Corte Suprema y los demás empleados no especificados que tengan mando y jurisdicción en todo el territorio de la República;

...”

Posteriormente, mediante la Ley 25 de 28 de marzo de 1925, la cual introdujo algunas reformas judiciales, se modificó la redacción del artículo 86 antes transcrito, solo para hacer referencia a otros funcionarios de alta jerarquía; por lo que se mantuvo su esencia para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 86. La Corte Suprema conocerá privativamente y en una sola instancia, de los asuntos siguientes:

1.- ...

4. De las causas que se sigan por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas por los empleados siguientes: los Agentes Diplomáticos y Consulares, el Director o Administrador General de Correos, el Director Superintendente General de Telégrafos, el Comandante de Policía Nacional, los Subsecretarios de Estado, el Gerente del Banco Nacional, el Juez Superior, el Fiscal del Juzgado Superior, los Agentes o Comisionados que celebren contratos sobre empréstitos o suministros en el extranjero, el Administrador General de Tierras; el Director General de Estadística; el Jefe de la Oficina del Registro de la Propiedad; el Jefe de la Oficina del Registro Civil, el Secretario de la

misma Corte Suprema, los demás empleados no especificados que tengan mando y jurisdicción en todo el territorio de la República, así como también de las causas que por cualesquiera faltas o delitos se sigan contra los Jueces de Circuito;

...

Siguiendo con el recorrido, a través de la Ley 25 de 27 de enero de 1937, que promulgó el Código de Organización Judicial, se observa en su artículo 99 que es la primera vez que la legislación hace referencia a que la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de los delitos cometidos por los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral y el Contralor General de la República, es decir, algunos de los altos funcionarios que de igual forma son mencionados en la normativa vigente hasta nuestros días. Asimismo, en el numeral 4 de dicho artículo, se establece que el Pleno de la Corte es competente para conocer de las faltas que cometa el Contralor General de la República. Nos permitimos reproducir la normativa en referencia:

“Artículo 99. La Corte Suprema conocerá privativamente y en una sola instancia, de los asuntos siguientes:

1. De las causas criminales por delitos comunes cometidos por el Presidente de la República o el Encargado del Poder Ejecutivo, los Diputados a la Asamblea Nacional y los suplentes de los mismos, Cuando estén ejerciendo sus funciones, **los Secretarios de Estado, el Procurador General de la Nación**, los Magistrados de la misma Corte, **los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y el Contralor General de la República**, estando en ejercicio de sus funciones;

...

4. De las causas que se sigan por **faltas** o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas por los siguientes empleados: los Agentes Diplomáticos de la República, el Director General de Correos y Telégrafos, los Comandantes de la Policía Nacional, cuando están encargados del Despacho, el Gerente del Banco Nacional, los Magistrados de los Tribunales Superiores, **el Contralor General de la República**, los Agentes o Comisionados que celebren contrato sobre empréstitos o suministros en el extranjero, el Director General de Estadística, el Jefe de la Oficina de Registro de la Propiedad, el Jefe de la Oficina de Registro Civil, el Superintendente del Hospital Santo Tomás, el Secretario de la misma Corte Suprema y los demás empleados que tengan mando y jurisdicción en todo el territorio de la República o en dos o más Provincias cuando éstas forman parte de Distritos Judiciales distintos; cuando en el momento en que deba decidirse del mérito del sumario los sindicatos conserven aún los expresados empleos;

...” (Lo destacado es nuestro).

En esta misma línea, la Ley 47 de 24 de noviembre 1956 y la Ley 11 de 23 de enero de 1963 realizaron modificaciones al Código de Procedimiento Judicial, pero mantuvieron redacciones similares a la expuesta anteriormente.

Adelantándonos ya al Código Judicial de 1984, vigente hasta nuestros días, vemos como el legislador patrio ha querido mantener las atribuciones que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha tenido desde el inicio de la vida republicana, hasta quedar con la redacción que ya conocemos y que reza de la siguiente manera:

“**Artículo 86.** Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le están privativamente atribuidas las siguientes funciones:

...

2. Ajustándose al procedimiento señalado para cada caso:

a. ...

b. De las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los miembros de la **Asamblea Legislativa, los Comandantes y Miembros del Estado Mayor de la Fuerza Pública**, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral, o cometidos en cualquier época por persona que al tiempo de su juzgamiento ejerza alguno de los cargos mencionados en este literal;

...”

B. Normas que establecen la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las faltas cometidas por altos funcionarios y jurisprudencia en donde el Pleno de la Corte Suprema, en base al artículo 86 del Código Judicial, ha acogido denuncias contra dichos funcionarios.

Sobre el particular, hemos visto en párrafos precedentes que el artículo 206 de la Constitución Política establece que la Corte Suprema de Justicia es competente para investigar y procesar a los Diputados.

Asimismo, tenemos que el artículo 86, numeral 2, literal b, extiende la competencia del Pleno de la Corte para de igual forma conocer de las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los Ministros de Estado, el Procurador General

de la Nación, el Procurador de la Administración, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral.

En esta misma línea, el Código Procesal Penal ha reafirmado lo que hemos analizado hasta el momento, y en su artículo 39 ha dispuesto lo siguiente:

“Artículo 39. Competencia del Pleno de la Corte Suprema. La Corte Suprema de Justicia será competente para conocer, en Pleno, de los siguientes negocios penales:

1. De los procesos penales y medidas cautelares contra los Diputados, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Ministros de Estado, los Magistrados del Tribunal Electoral o el Contralor General de la República, o de los cometidos en cualquier época por personas que, al tiempo de su juzgamiento, ejerzan alguno de esos cargos.”

Puesto que lo que se discute dentro de la presente encuesta constitucional es la facultad del Pleno de la Corte Suprema de conocer de faltas o denuncias en contra de altos funcionarios, corresponde en esta oportunidad hacer un repaso de algunos fallos en donde se ha tratado la materia.

Comenzamos por mencionar el Fallo de 18 de julio de 2003, en donde por razón de una denuncia en contra del Procurador General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia justificó su competencia en base al artículo 86 del Código Judicial, de la siguiente manera:

“Por razón de competencia funcional, corresponde **al Pleno de la Corte** conocer de los cargos imputados al señor Procurador General de la Nación, **en atención a lo dispuesto por el artículo 86 , numeral 2, literal b) del Código Judicial.**” (Lo destacado es nuestro).

La posición previamente expuesta es reforzada por medio de la Resolución de 8 de julio de 2009, en la cual en Pleno de la Corte Suprema utilizó como fundamento para entrar a conocer de una denuncia en contra del Contralor General de la República, el artículo 86 numeral 2, literal b del Código Judicial. Veamos:

“En estas circunstancias, siendo que la denuncia interpuesta por el señor... se dirige contra **un servidor público de elevada jerarquía cuya condición se enmarca dentro del mencionado artículo 86, en su numeral 2, literal b,** y que el criterio de **competencia** (según la calidad de parte) prevista en dicha norma establece, que el **Pleno de la Corte Suprema es la instancia**

jurisdiccional competente para conocer de las causas por delitos y faltas en que incurra el Contralor General de la República.” (Lo destacado es nuestro).

El fallo de 15 de marzo de 2013 se pronunció en similares términos a lo visto hasta este punto, al sostener:

“Dentro de otro contexto, se observa que al Pleno le compete conocer de los delitos cometidos por cualquier persona que al tiempo de ser juzgada ocupe alguno de los cargos previstos en el artículo 86.2, literal “b” del Código Judicial.” (Lo destacado es nuestro).

La Sentencia de 7 de diciembre de 2018 sigue la misma línea antes expuesta, y refuerza dicha postura al advertir lo siguiente:

“En ese mismo sentido, la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, ‘Que adopta el Código Procesal Penal’, en el artículo 39 señala lo siguiente:

‘Artículo 39. ...’

...

Cabe señalar que **la mencionada norma era consecuente con lo dispuesto en el numeral 2, literal b del artículo 86 del Código Judicial, el cual se encuentra vigente y es del siguiente tenor:**

...” (Lo destacado en nuestro).

De las normas y jurisprudencia citadas, se desprende un factor de competencia de naturaleza privativa al Pleno de la Corte Suprema de Justicia por razón de la condición de funcionario público de alta jerarquía, competencia que se limita o cobra vigencia solo en aquellos casos en que al tiempo del juzgamiento ostente alguno de los cargos a los que se refiere la normativa previamente citada.

C. Sobre la reviviscencia del literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial.

Corresponde en esta oportunidad realizar un breve análisis respecto a la llamada reviviscencia del literal b numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, lo cual fue el objetivo principal de la ley atacada de inconstitucionalidad.

Como primer punto, tenemos que el artículo 37 del Código Civil nos indica los presupuestos que deben concurrir para que ocurra el fenómeno jurídico de la reviviscencia de una norma. Veamos:

“Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor.”

En este orden de ideas, vale la pena hacer un repaso de la exposición de motivos de la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021 para así conocer de las razones que llevaron a la Asamblea Nacional a considerar la reviviscencia de la norma en cuestión.

Sobre el particular, los Honorables Diputados consideraron que existía un vacío jurídico respecto de las faltas que pudieran cometer los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Miembros de la Asamblea Nacional, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral.

Observemos un breve extracto de la exposición de motivos en referencia:

“Consideramos que es importante y necesario, en este caso, que la Asamblea Nacional apruebe la reviviscencia del literal b, numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial para subsanar un vacío jurídico que se ha producido respecto al conocimiento de las faltas que pudieran cometer los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Miembros de la Asamblea Nacional, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral. El presente anteproyecto de Ley procura subsanar y corregir el vacío que se ha generado, al aplicar la reviviscencia del literal b, numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial. La reviviscencia de una ley es el fenómeno jurídico por el cual se recupera la vigencia de una norma jurídica que ha sido derogada. Por consiguiente, cuando el órgano con la facultad constitucional de legislar - que por mandato del artículo 159 de la Constitución Política es la Asamblea Nacional - aprueba la redención jurídica de una Ley, ésta vuelve a recobrar su fuerza normativa dentro de la sociedad. La reviviscencia, en este caso, operaría simplemente con una aprobación del presente anteproyecto de Ley, conforme al trámite legislativo que establece nuestra Constitución Política y el Reglamento Interno de la Asamblea, para la formación de una Ley. No obstante, consideramos

importante señalar que el artículo 37 del Código Civil de la República de Panamá, establece categóricamente que "una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la medida en que aparezca reproducida en una ley nueva". Ese es el propósito y finalidad del presente anteproyecto de ley."¹

Tal como se contempla en la exposición de motivos, la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales presenta esta iniciativa con el propósito que se apruebe la reviviscencia del literal b, numeral 2 el artículo 86 del Código Judicial para subsanar, según el proponente, un vacío jurídico que se ha producido respecto al conocimiento de las faltas que pudieran cometer los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Miembros de la Asamblea Nacional y los Magistrados del Tribunal Electoral.

No obstante el vacío jurídico antes referido, este Despacho ha podido constatar que el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial **no ha sido derogado ni tácita ni expresamente por ninguna ley, tal como veremos más adelante**. Por esta razón, vale la pena verificar las causas que llevaron a la Asamblea Nacional a considerar la disposición en cuestión como derogada.

D. Sustento utilizado por la Asamblea Nacional para considerar el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial como no vigente.

Para determinar los motivos que le sirvieron de sustento a nuestra corporación legislativa para considerar la disposición bajo análisis como derogada, es menester verificar nuevamente la exposición de motivos ya citada.

En dicho documento, se establece que en el Fallo de 12 de julio de 2021, el cual decidió un amparo de garantías constitucionales interpuesto en representación de la Contraloría General de la República, la Magistrada Ponente sostuvo que *"...efectivamente, el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, **derogado por la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, establecía que eran***

¹

https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_733.pdf

competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, las causas por faltas cometidas, entre otros, por el Contralor General de la República...” (Énfasis suplido).

Así las cosas, veamos el extracto en cuestión:

“La situación con tan importante normativa la exponemos a continuación:

1. En un Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 12 de julio de 2021 que decidió el Amparo de Garantías Constitucionales que interpuso la Dra. Kathia Rojas de Román, en representación de la Contraloría de la República, contra la Resolución N° PNDS-253-2020 de 9 de septiembre de 2020, emitida por la Procuraduría de la Administración (Expediente N° 699-2020), la Corte señaló lo siguiente:

‘Efectivamente, el literal ‘b’ del numeral 2, del artículo 86 del Código Judicial, derogado por la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, establecía que eran competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, las causas por faltas cometidas, entre otras, por el Contralor General de la República ...’² (Lo resaltado es nuestro).

No obstante lo anterior, esta Procuraduría estima conveniente hacer un recuento acerca del porqué no consideramos el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial como derogado.

E. El literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial no ha sido derogado.

En ese sentido, resulta oportuno advertir que de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del Código Civil, una disposición legal se estima insubsistente por: a) declaración expresa del legislador o b) por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o c) por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia anterior a que la anterior disposición se refería.

Veamos pues la redacción textual del artículo 36 del Código Civil:

“Artículo 36. Estímese insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.”

2

https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_733.pdf

En observancia al artículo antes citado, este Despacho abordará cada uno de estos supuestos confrontándolos con el aludido vacío jurídico o insubsistencia mencionados en la exposición de motivos.

1. Respecto a la insubsistencia de la norma por declaración expresa del legislador

Hemos visto como en el Fallo de 12 de julio de 2021 se hizo mención del hecho que *“Efectivamente, el literal ‘b’ del numeral 2, del artículo 86 del Código Judicial, **derogado por la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008...**”*. Por medio de la referida ley se adoptó el Código de Procedimiento Penal. No obstante lo anterior, **no existe declaración expresa en la cláusula derogatoria contenida en el artículo 559 del Código Procesal Penal**, en la que se señale que el comentado artículo 86 hay sido derogado. Veamos:

“Artículo 559. Derogatoria. Quedan derogadas las disposiciones del Libro tercero del Código Judicial adoptado por la Ley 29 de 25 de octubre de 1984, así como todas las que han adicionado o modificado artículos de este Libro de dicho Código.”

Resulta evidente de lo anterior, que las disposiciones legales derogadas se limitan **únicamente a las del Libro Tercero del Código Judicial**, así como todas las que han adicionado o modificado artículos a este Libro de dicho Código, **no siendo así el caso del artículo 86 de la citada ley**, el cual **se ubica en el Libro Primero** de la excerta procesal aludida.

2. Respecto a la insubsistencia de la norma por incompatibilidad con disposiciones anteriores o por existir una nueva ley que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería

En el caso específico del aludido literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, no se observa que la disposición especial posterior contenida en el artículo 39 del Código Procesal Penal (ya citado en el punto 2 de este escrito) sea incompatible con lo dispuesto en el artículo 86 del Código Judicial, o que regule íntegramente la materia a la que se refiere el artículo 86 *lex cit.*

En lo referente al conocimiento de las faltas cometidas por los servidores públicos que se mencionan en el artículo 86 del Código Judicial, esto es una materia de regulación exclusiva de dicho artículo; por ende, lo dispuesto en el artículo 39 del Código Procesal Penal, **no afecta en modo alguno la vigencia del artículo 86 del Código Judicial**, por cuanto la competencia que el Código de Procedimiento Penal atribuye al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, guarda relación solamente con los procesos penales y medidas cautelares a impetrarse contra “...*los Diputados, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Ministros de Estado, los Magistrados del Tribunal Electoral o el Contralor General de la República, o de los cometidos en cualquier época por personas que, al tiempo de su juzgamiento, ejerzan alguno de estos cargos*”.

Como corolario a lo expuesto, vale la pena resaltar los pronunciamientos que realizaron el Magistrado Cecilio Cedalise y la Magistrada Angela Russo, a través de votos concurrentes, al aludido Fallo de 12 de julio de 2021.

Observemos el voto concurrente de la Magistrada Russo al referido fallo:

“... considero que se debió suprimir el tercer párrafo de la página 13 que refiere, que la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, derogó el literal ‘b’ del numeral 2, del artículo 86 del Código Judicial; ya que la norma mencionada no ha derogado esa disposición del Código Judicial y permanece vigente.

Sobre este aspecto ya el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado mediante la Resolución del 7 de diciembre de 2018, dentro de la causa identificada con la entrada 1067-18, en la cual se señaló de manera taxativa lo siguiente:

‘Cabe señalar que la mencionada norma era consecuente con lo dispuesto en el numeral 2, literal b del artículo 86 del Código Judicial, el cual se encuentra vigente y es del siguiente tenor:

...’ (Lo destacado es nuestro).

Resaltamos ahora el voto concurrente del Magistrado Cedalise, el cual es del tenor siguiente:

“... no comparto el razonamiento que refiere que el literal ‘b’ del numeral 2, del artículo 86 del Código Judicial, fue derogado por la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008

La mencionada Ley 63 de 2008, con la cual se adoptó el Código Procesal Penal, dispuso en su artículo 559 que **las disposiciones derogadas eran las del Libro Tercero del Código Judicial, no así las del Libro Primero, texto al cual pertenece el artículo 86 del Código Judicial.** (La negrita es nuestra).

De lo antes expuesto, se puede concluir que la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, por medio del cual se adopta el Código Procesal Penal, no derogó el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial. El único sustento que se ha podido encontrar para dar lugar a la incertidumbre, es la ya comentada frase *“Efectivamente, el literal ‘b’ del numeral 2, del artículo 86 del Código Judicial, derogado por la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008...”* contenida en el Fallo de 12 de julio de 2021, que como hemos visto, no es acorde con la realidad en este tipo de casos.

Como es de notar, el criterio de la derogatoria del literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial no es consistente con varios de los propios pronunciamientos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal como pasaremos a ver a continuación.

F. Casos en donde el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha conocido de denuncias en base al literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, incluso después de la aprobación de la Ley 63 de 2008 que adoptó el Código Procesal Penal.

En relación con lo visto hasta ahora, vale la pena constatar que con tan solo revisar la jurisprudencia reciente de la más alta Corporación de Justicia, se logra corroborar que el referido artículo está siendo aplicado por razón de su vigencia.

En tal sentido, citaremos la parte pertinente de algunos pronunciamientos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia:

Fallo de 15 de marzo de 2013.

“El artículo 86.2 literal ‘b’ del Código Judicial prevé una estructura que requiere de interpretación en vías de solucionar la cuestión que nos ocupa.

El artículo mencionado prevé dos supuestos que son de conocimiento del Pleno: a) las causas por delitos comunes o faltas cometidas por Ministros de Estado, Procurador General de la Nación, etc., o b) hechos cometidos en cualquier época por persona que al

momento de su juzgamiento ejerza alguno de los cargos mencionados en la norma que nos ocupa.

...

Dentro de otro contexto, se observa que al Pleno le compete conocer de los delitos cometidos por cualquier persona que al tiempo de ser juzgada ocupe alguno de los cargos previstos en el artículo 86.2, literal 'b' del Código Judicial." (La negrita es nuestra).

Fallo de 11 de abril de 2014.

"Sin entrar en consideraciones de fondo se advierte que la queja promovida contra la Contralora General de la Nación hace referencia a supuestas faltas disciplinarias, realizadas en el ejercicio de sus funciones (no brindar acceso al expediente y violar el debido proceso) lo que nada tiene que ver con lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 86, que dispone que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de procesos seguidos al Contralor (a) General de la Nación por la presunta comisión de delitos comunes o faltas administrativas, **verbigracia: accidente de tránsito.**" (La negrita es nuestra).

Fallo de 22 de septiembre de 2014.

"Realizada la explicación anterior, debemos analizar entonces lo concerniente a la competencia. **La competencia para conocer de este sumario, se fija de acuerdo a la calidad de las partes, pues la querrela va dirigida contra los Magistrados del Tribunal Electoral; el artículo 86 numeral 2, literal b del Código Judicial; dispone que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, le compete de forma privativa el conocimiento de las causas por delitos comunes o faltas cometidas entre otros funcionarios, por los Magistrados del Tribunal Electoral.**" (Lo resaltado es nuestro).

Fallo de 7 de diciembre de 2018.

"En ese mismo sentido, la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, 'Que adopta el Código Procesal Penal', en el artículo 39 señala lo siguiente:

'Artículo 39. ...'

...

Cabe señalar que la mencionada norma era consecuente con lo dispuesto en el numeral 2, literal b del artículo 86 del Código Judicial, el cual se encuentra vigente y es del siguiente tenor:" (Lo destacado es nuestro).

Fallo de 6 de diciembre de 2019

Antes de entrar a dilucidar cualquier asunto, se hace necesario revisar la normativa concerniente a la competencia que ostenta esta Corporación de Justicia. **En ese sentido, el numeral 2, ordinal b del artículo 86 del Código Judicial**, versa de la siguiente manera:

...

De la citada disposición, resulta que **por tratarse de una querrella penal contra un Ministro de Estado, corresponderá conocer de la causa al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.**" (Lo resaltado es nuestro).

De los fallos antes citados, se concluye que la Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008, por medio del cual se adopta el Código Procesal Penal, no derogó el literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, sino que son normas que deben analizarse en forma conjunta al momento que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia debe entrar a determinar si es competente o no para conocer de alguna causa, por delitos comunes o faltas cometidas por determinados funcionarios públicos en función del cargo que ostentan.

G. La reviviscencia del literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial por medio de la ley atacada no fue una reviviscencia propiamente tal sino una modificación.

Llegados hasta este punto, resulta imprescindible hacer una distinción entre lo que es un reviviscencia y una modificación a una disposición.

Al respecto, es preciso señalar que llama la atención de este Despacho que el texto del literal b, numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial y el del artículo 1 de la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021, no son idénticos. Veamos:

Código Judicial:

"Artículo 86. Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le están privativamente atribuidas las siguientes funciones:

...

2. Ajustándose al procedimiento señalado para cada caso:

b. ...

b. De las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los miembros de la **Asamblea Legislativa, los Comandantes y Miembros del Estado**

Mayor de la Fuerza Pública, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral, o cometidos en cualquier época por persona que al tiempo de su juzgamiento ejerza alguno de los cargos mencionados en este literal...;

Observemos ahora el texto Ley 258 de 26 de noviembre de 2021, acusada de inconstitucional:

“**Artículo 1.** Se restablece la vigencia del literal b del numeral 2 del artículo 86 del Código Judicial, así:

Artículo 86. Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le están privativamente atribuidas las siguientes funciones:

...

2. Ajustándose al procedimiento señalado para cada caso:

a. ...

b. De las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los ministros de Estado, el procurador general de la nación, el procurador de la Administración, los miembros de la **Asamblea Nacional**, el contralor general de la República y los magistrados del Tribunal Electoral, o cometidos en cualquier época por persona que al tiempo de su juzgamiento ejerza alguno de los cargos mencionados en este literal;

De los textos previamente transcritos, se observa que la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021 reemplaza la palabra “*Legislativa*” por “*Nacional*” y elimina la frase “*los Comandantes y Miembros del Estado Mayor de la Fuerza Pública*”, por lo que **no podría hablarse de una reviviscencia, sino más bien de una modificación a la norma.**

Sobre el particular, consta en la página web de la página web de la Asamblea Nacional³, específicamente en la exposición de motivos, que la cuestionada ley fue propuesta por el Honorable Diputado Roberto Abrego. Dicho diputado es miembro permanente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. En

3

https://www.asamblea.gob.pa/APPs/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_733.pdf

virtud del artículo 165 de la Constitución Política, las comisiones permanentes gozan de iniciativa legislativa para presentar este tipo de modificaciones.

“**Artículos 165.** Las leyes serán propuestas:

1. Cuando sean orgánicas:

a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.

..”

Como hemos visto, lo que ha sucedido en la ley atacada de inconstitucional no ha sido una reviviscencia propiamente tal, sino más bien una modificación literal a una norma contenida en el Código Judicial; y según lo establecido en el artículo 165 de nuestra Carta Magna, dicha propuesta puede nacer de cualquiera de las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional.

H. Conclusiones.

La presente acción de inconstitucionalidad tuvo su génesis con la demanda presentada por el Licenciado Ernesto Cedeño en contra de la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021, argumentando la violación de los artículos 206 y 220 del Texto Fundamental. El activador constitucional considera, medularmente, que el Pleno de la Corte Suprema no es competente para investigar algunos altos funcionarios por faltas cometidas por éstos, ya que ello no está taxativamente mencionado en la Carta Fundamental, y por tanto, no puede la Ley crearle estas atribuciones.

Hemos visto cómo a lo largo de la vida republicana, el Pleno de la Corte siempre ha tenido competencia para conocer de las faltas administrativas a los funcionarios de alta jerarquía que la Ley indique. Ilustramos esta situación con normativa y distintos pronunciamientos de nuestro más alto Tribunal.

Posteriormente, nos adentramos al estudio de la reviviscencia del artículo 86 (literal b, numeral 2) del Código Judicial, que fue el objetivo principal de la ley atacada de inconstitucional, demostrando que el mismo **nunca fue derogado ni tácita ni expresamente**, sustentando nuestro argumento con distintos fallos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En este orden de ideas, el estudio de la materia nos llevó a la conclusión que lo que se produjo con la promulgación de la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021, no fue una reviviscencia propiamente tal, sino más bien una modificación al texto original del artículo 86 (numeral 2, literal b) del Código Judicial, puesto que al hacer un análisis comparativo de los dos textos, se pudo determinar que ambas redacciones **no son idénticas**. No obstante, según el artículo 165 de la Constitución Política, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional poseen iniciativa legislativa para presentar reformas o modificaciones a los Códigos Nacionales.

Por las razones antes expuestas, solicitamos a los miembros de esa Alta Corporación de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** la Ley 258 de 26 de noviembre de 2021 “Que restablece la vigencia de una disposición del Código Judicial”, toda vez que la misma no infringe los artículos 206 y 220, ni ningún otro de la Constitución Política de la República de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General