

16 de julio de 1998

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto. Formulada por el Licdo. Francisco Fanol Flores Villa contra el Auto de 22 de septiembre de 1997, proferido por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, dentro del proceso penal seguido a Yolanda Pulice de Rodríguez y otros, por los Delitos contra la Fe Pública y la Administración Pública.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema. Pleno.

Con nuestro acostumbrado respeto, concurrimos ante el Despacho a su cargo con la intención de externar nuestro concepto, en torno a la Acción de Inconstitucionalidad formulada por el Licdo. Francisco Fanol Flores Villa, en contra del Auto de 22 de septiembre de 1997, proferido por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, dentro del Proceso Penal que se le sigue a Yolanda Pulice de Rodríguez y otros, por los Delitos contra la Fe Pública y la Administración Pública, tal como que se describe en el margen superior del presente escrito.

Nuestra intervención la fundamentamos en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 348, numeral 6, de esa excerta legal.

I. El acto acusado de inconstitucional.

La parte actora considera que son violatorios de la Constitución Política los siguientes párrafos del Auto fechado veintidós (22) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997), emitido por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, y que se transcriben a continuación:

I. PROLOQUIO.

"...Según el artículo 1965 del Código Judicial, el proceso penal tiene por miras la investigación de los delitos, descubrir y enjuiciar a sus autores y partícipes. En esta perspectiva son dos los aspectos primordiales que merecen ser concretados con los medios que se reúnen en la actuación principal, cuales son el objetivo relacionado con el hecho punible y el subjetivo referente a las personas que como protagonistas de la obra humana -reprochable- cual es el delito. Este norte se tendrá como destino en cada una de las situaciones cruciales que se generan en el proceso penal, y la mejor prueba de esta convicción radica en los presupuestos procesales exigidos por la Ley para disponer la realización de la indagatoria, de la medida cautelar de detención preventiva, y porque (sic) no decirlo, la fundación motivada del auto de proceder.

Justamente, las reglas instituidas para resolver las alzas a cargo del órgano jurisdiccional competente imponen como pautas que su competencia está explicada únicamente para atender 'los puntos de la resolución a que se refiere el recurrente.' En este orden de ideas es esencial que se conozca el acto decisorio cuestionado en los aspectos objetivo y subjetivo, eso sí, que en este último se atienda sólo lo concerniente a

los apelantes que han expuesto abiertamente los razonamientos en que sostienen su defensa contra la medida encausatoria que los afecta". (Fojas 5 y 6 del expediente judicial).

V. ASPECTO SUBJETIVO.

"7. FRANCISCO FANOL FLORES VILLA.

La sustentación de la alzada está comprendida en 169 fojas, que se dividen en 101 mediante argumentos de diversa índole, mientras que 68 son copias de publicaciones en algunos medios de comunicación social y otra documentación variada, alguna (sic) de las cuales figuran en el proceso.

Conviene aclarar que en el mecanismo de toda alzada es improcedente considerar elementos probatorios que no han sido acreditados previamente a la dictación del pronunciamiento impugnado. De otro modo se violarían tajantemente los principios fundamentales de congruencia, bilateralidad, igualdad procesal de las partes y obligatoriedad del procedimiento. Ut supra se definió el papel que entraña la competencia funcional de la colegiatura, fiel al debido proceso legal como garantía de la seguridad judicial a la que está llamado todo órgano jurisdiccional en el marco de su gestión sometida a la Constitución y la Ley." (Foja 48 del expediente judicial).

"...La resolución apelada se hace eco de la recomendación formulada por la Fiscalía instructora con respecto al Licenciado FLORES VILLA, en cuanto a que en su contra militan graves indicios de responsabilidad por participar con (sic) intermediario en la consecución de los documentos públicos falsos. Después de hacerse referencia a la actitud concerniente al intento de recibirle declaración indagatoria, se destaca que aunque no fue escuchado en esta condición, el cúmulo de citaciones y llamadas telefónicas para lograr su comparecencia no excluye la posibilidad de que en su contra se haya pretermitido el debido proceso porque 'su actitud evasiva no puede dar lugar a impunidad'." (Foja 53 del expediente judicial).

"...Al analizar la situación del procesado FLORES VILLA hay que convenir que muchas de sus expresiones recae (sic) sobre aspectos enteramente subjetivos, dignos de considerar en otra fase mucho más avanzada del proceso..." (foja 55 del expediente judicial).

"Por el momento el (sic) no ha dejado de reconocer su intervención activa en la inscripción de múltiples solicitudes de inscripción de nacimientos a favor de ciudadanos de origen asiáticos (sic)... Hay además otros elementos que se han enunciados (sic) y que huelga reiterar, todo lo que en su conjunto da lugar a la preservación del enjuiciamiento decretado contra este profesional de la abogacía." (Fojas 55, párrafo final y 56).

"Por todo lo expresado, el SEGUNDO TRIBUNAL SUPERIOR, previa reforma del auto apelado, DECLARA PRESCRITA LA ACCIÓN PENAL a favor del imputado YU GING CHU GARCÍA, SOBRESEE PROVISIONALMENTE a LUIS CARLOS CHEN CHONG y lo CONFIRMA en todo lo demás. FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 2, 129, 1982, 2058, 2071, 2222 y 2428 del Código Judicial. NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE. MAG. ANDRÉS A. ALMENDRAL C. MAG. ELVIA M. BATISTA SOLIS. LIC. DAVID FLORES SUÁREZ SECRETARIO ENCARGADO". (Foja 57 del expediente judicial).

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

Las normas constitucionales que se consideran vulneradas por el Auto impugnado, son las siguientes:

a. El artículo 32 de la Constitución Política, que dispone:

"Artículo 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria".

El demandante considera que se ha violado la garantía del Debido Proceso Legal establecida en el artículo 32 de la Constitución Política, en concepto de violación directa, porque --según él-- el llamamiento a juicio se llevó a cabo sin que se hubiera practicado una diligencia procesal en la cual es obligatoria la participación de todo imputado, denominada la declaración indagatoria. Agrega que según el procedimiento penal y los Principios Generales del Derecho, no se puede llamar a juicio a un imputado si no se le ha practicado la declaración indagatoria, trámite procesal fundamental en el cual la persona requerida por la justicia puede refutar las acusaciones, presentar sus descargos y solicitar la práctica de pruebas que apoyen su defensa.

Examen de constitucionalidad.

Antes de externar nuestro concepto en torno al criterio vertido por el demandante, relacionado con el artículo 32 de la Constitución Política, consideramos prudente definir el concepto de Debido Proceso; así como el sentido y el alcance que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia le ha dado al mismo, de forma tal que nos sirva de parámetro para hacer la confrontación entre el Acto Acusado y el precepto constitucional.

El artículo 32 de la Constitución Política instituye el Principio del Debido Proceso que consiste en "un procedimiento regular ante un tribunal permanente legítimamente constituido y competente para juzgar y comprender el derecho de recurrir ante los Órganos Jurisdiccionales del Estado..." (Auto de 29 de octubre de 1984, Pleno, Corte Suprema de Justicia).

Aceptamos, sin embargo, que este principio en interpretación extensiva de la Corte Suprema de Justicia, se aplica actualmente a todo proceso.

En efecto, "...lo más paradójico con respecto a este artículo es que precisamente después de que el constituyente de 1972 restringió el alcance del precepto, fue que la Corte comenzó a interpretarlo en su más amplio sentido y, por tanto, a aplicarlo, no sólo a los procesos penales, sino también a otros procesos, especialmente laborales y civiles. La aludida tendencia de esta Corte se inició en los últimos años de la década del 70..." (Sentencia de 21 de septiembre de 1990, Pleno de la Corte).

Por Debido Proceso se entiende que "es el derecho que tienen todos los habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimiento correspondientes y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción..." (Auto de 26 de julio de 1989, Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

De lo anterior se desprenden tres garantías que deben ser observadas permanentemente en todo proceso que son:

- El juzgamiento por autoridad competente.

- El cumplimiento de todos los trámites legales establecidos. Esta garantía, a su vez, implica lo siguiente:

"La expresión trámites legales que utiliza el artículo 31 [ahora 32] de la Constitución no puede interpretarse en el sentido común que le da el diccionario. La expresión es comprensiva de vía procesal adecuada y de formas esenciales que

constituyan garantía suficiente de un proceso regular." (Sentencia de 14 de abril de 1983. Citada en Sentencia calendada 16 de enero de 1985. R.J. enero de 1985, pág. 69).

- La unicidad en el juzgamiento por la misma causa. (Extraídos del Auto de 2 de mayo de 1989 del Pleno de la Corte Suprema).

Con relación a este precepto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha precisado que:

"La garantía constitucional del debido Proceso comprende:

- El Derecho a la jurisdicción; esto es el derecho que tiene toda persona de poder comparecer al órgano jurisdiccional del Estado, en demanda de justicia, para que se restablezcan sus derechos individuales, cuando considere que los mismos han sido vulnerados.

- La facultad que tiene toda persona de tener conocimiento de la pretensión en su contra, de poder ser oído, de defenderse, pudiendo contar con asistencia letrada, producir pruebas y obtener una sentencia que oportunamente resuelva la causa.

- La sustanciación del proceso ante el juez natural, esto es, que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por aquellos funcionarios judiciales designados por ley, preciosa garantía implícita en el artículo 32 del documento constitucional que asegura la imparcialidad del Tribunal que ha de juzgar impidiendo que el curso de la justicia sea alterada mediante designación de jueces 'ad hoc'.

- La observación de un procedimiento establecido por la Ley para el tipo de proceso que se trate, donde se asegure la defensa en juicio, la bilateralidad de la audiencia y la igualdad de las partes en el proceso. (Auto del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechado 20 de febrero de 1984).

La violación de esa garantía se produce precisamente cuando se atenta contra los tres principios básicos que aparecen en el precitado precepto constitucional, es decir, se viola la norma:

a) Si una persona es juzgada por autoridad pública carente de competencia, porque el principio prohíbe expresamente que 'nadie podrá ser juzgado sino por autoridad competente.'

b) Si la autoridad pública al juzgar a una persona no se ciñe estrictamente a los trámites preestablecidos por la Ley, porque el segundo principio establece que toda persona debe ser juzgada 'conforme a los trámites legales.'

c) Si una persona es juzgada nuevamente por el mismo delito, porque el último principio determina que una persona no puede ser juzgada 'más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria.'" (Fallo de 13 de abril de 1983).

Nos corresponde, ahora, observar si en el proceso que se le siguió al demandante (junto con las otras personas acusadas de cometer delitos contra la Fe Pública y la Administración Pública) se cumplieron las garantías que hemos analizado; Veamos:

1°- El juzgamiento por autoridad competente.

En el caso sub júdice, la autoridad que conoció el proceso en primera instancia fue el Juez Quinto del Circuito, Ramo Penal, del Primer Circuito Judicial de Panamá; ya que esa es la autoridad competente, a la que le corresponde el conocimiento de esa clase de delitos. Su intervención culminó con la emisión del Auto N°49 de 31 de marzo de 1995, el cual fue objeto de Recurso de Apelación, por los afectados.

Por consiguiente, en segunda instancia, la autoridad competente fue el Segundo Tribunal Superior de Justicia, del Primer Distrito Judicial; ya que por disposición del Código Judicial, es a la que le corresponde resolver las apelaciones provenientes de los Jueces de Circuito.

Siendo así, constatamos que el proceso sí se verificó ante las autoridades competentes para aprehender el conocimiento del mismo.

2°- El cumplimiento de todos los trámites legales establecidos.

Para saber si --efectivamente-- se cumplieron los trámites procesales, nos remitimos a la parte motiva del Auto objeto de la inconstitucionalidad.

En él se indica que el proceso se ventiló en la primera instancia ante el Juez a quo; es decir, el Juez Quinto del Circuito, Ramo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, el cual culminó en la emisión del Auto N°49 de 31 de marzo de 1995; y que el mismo fue objeto de Recurso de Apelación; razón por la cual el Segundo Tribunal Superior de Justicia, del Primer Distrito Judicial, como Juez ad quem, inició los trámites, para que se surtiera la alzada.

Por tanto, se dispuso la fijación del negocio en término de lista, por tres días, para que los recurrentes sustentaran la apelación. Posteriormente se le corrió traslado a la Fiscalía Segunda de Circuito, para que esa Agencia del Ministerio Público presentara su escrito, el cual contenía la recomendación que se confirmara la acción penal ejercida en el Auto de proceder contra los recurrentes; el Juzgado a quo declaró desierto por falta de sustentación los recursos de apelación anunciados por: la Licda. Yolanda Pulice de Rodríguez, el Licdo. Luis A. Stanziola, el Licdo. Pablo Gaspar Arosemena, el Licdo. Agustín Sanjur Otero, la Licda. Mariela Sánchez de Pérez, la Licda. Despina Quintero de Borbua, el Licdo. Roberto Fuentes, el Licdo. Eleazar Ríos Jr., y Licdo. Agustín Pittí Arosemena.

En esa misma Resolución se concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación anunciado y sustentado contra el auto de proceder, en término de ley por los Licenciados: Carlos E. Carrillo Gomila, César Guardia, Juan De la Cruz García, Arturo Arosemena Bonilla, Carlos Estrada Morales, Manuel Salvador Oberto y Francisco Fanol Flores Villa.

Consecuentemente, el Juzgado Quinto del Circuito (a quo) dispuso remitir la actuación a la esfera superior (Segundo Tribunal Superior de Justicia, del Primer Distrito Judicial) para que se surtiera dicha alzada.

El Juez ad quem inicia su actuación fundamentándose en el artículo 1965 del Código Judicial, que dispone cuál es la finalidad del proceso penal; y en ese sentido, se señala que busca la investigación de los delitos, descubrir y enjuiciar a sus autores y partícipes; haciéndose énfasis en el elemento objetivo relacionado con el hecho punible y el subjetivo referente a las personas como protagonistas de la obra humana que se considera delito.

El juez a quo también se abocó a hacer un resumen de las piezas procesales reunidas, que consisten en una serie de legajos de copias contentivas de tarjetas bases de la cédula de identidad de supuestos panameños nacidos en el exterior (China), cuyas fechas de expedición fluctúan entre los meses de septiembre a diciembre de 1989; mencionándose --incluso-- la práctica de una diligencia de allanamiento efectuada en diversos Departamentos del Tribunal Electoral, acopiándose para su estudio 379 expedientes de inscripción de nacimientos PE-11 de origen asiático, desde mayo a diciembre de 1989.

Otro elemento relevante es el Auto de proceder, que incluye las declaraciones juradas de un número plural de testigos, --servidores públicos-- quienes laboraban en el Registro Civil; específicamente en el Departamento de Cedulación, los cuales estaban familiarizados con la tramitación de las inscripciones de ciudadanos nacidos en el exterior.

Aunado a ello, se le dio especial importancia a numerosas pruebas documentales, prontuarios penales y policivos, indagatorias de personas aparentemente

participes en los delitos, inspecciones oculares y declaraciones de testigos; se tomó en consideración el pronunciamiento del Juzgado Quinto de Circuito, que estima acreditados los hechos punibles de falsedad de documentos públicos y falso testimonio, en actuaciones administrativas hechas bajo juramento, por las irregularidades que se dieron en el Registro Civil y el Tribunal Electoral, debido a la gran emisión de cédulas y certificaciones falsas tramitadas a favor de personas de origen chino; constancias de diversas notas y denuncias de personas afectadas con las alteraciones e inscripciones fraudulentas, así como con la multiplicidad de expedientes originales de tramitaciones de solicitudes de inscripción como panameños nacidos en el exterior con visibles alteraciones; las declaraciones juradas de Traductores Públicos Autorizados que atestiguaron sobre la introducción de datos y nombres falsos realizadas en los documentos por ellos traducidos del chino al español; las declaraciones juradas de las personas de origen chino beneficiadas con las inscripciones fraudulentas que aportan el nombre y nacionalidad de sus verdaderos padres, siendo ambos chinos, y que informaron haber pagado altas sumas de dinero para obtener cédulas de identidad de personas panameñas; ligado a los certificados de nacimiento utilizados posteriormente en las inscripciones de asiáticos como panameños nacidos en el exterior.

El demandante señala en el concepto de la supuesta infracción, que se infringió el Principio del Debido Proceso, porque no fue indagado, con la finalidad que pudiera realizar sus descargos y aclaraciones pertinentes.

Suponemos que basa su criterio en el artículo 2102 del Código Judicial el cual señala que consignada la fianza, el funcionario de instrucción citará a su despacho al acusado para indagarlo.

A ese respecto, nos remitimos a lo indicado por la Fiscalía, la cual señaló que se hicieron un sinnúmero de citaciones y llamadas telefónicas, para lograr su comparecencia; sin embargo, las mismas culminaron en infructuosos intentos para recibir su declaración indagatoria (Ver foja 53 del expediente judicial); y ello no constituía en ningún caso una infracción del Debido Proceso, porque existen en el expediente graves indicios de responsabilidad, por participar como intermediario en la consecución de los documentos falsos.

Es evidente que el Ministerio Público cumplió a cabalidad con el artículo 2071 del Código Judicial, que se refiere a la obligación del funcionario de instrucción de realizar todas las investigaciones que conduzcan al esclarecimiento de la verdad, sobre el hecho punible y la personalidad de su autor; así como lo estatuido en el artículo 2058 del Código Judicial relativo a la instrucción del sumario que tiene como propósito comprobar la existencia del hecho punible, mediante la realización de todas las diligencias pertinentes y útiles para el descubrimiento de la verdad; averiguar todas las circunstancias que sirvan para calificar el hecho punible o que lo agraven, atenúen o justifiquen; descubrir sus autores y todo dato, condición de vida o antecedentes que contribuyan a identificarlo, conocer su individualidad, etc.; verificar sus datos personales, tales como: la edad, condición de vida, antecedentes y demás; comprobar la extensión del daño.

En relación a lo anterior, el artículo 2063 del Código Judicial preceptúa que los funcionarios de instrucción, al tiempo de recibir las declaraciones para determinar el hecho punible, interrogará a los declarantes sobre el conocimiento que tengan de los autores o participes, sin que se diga expresamente la obligación de indagar al sindicado.

Ello es así, porque basta con que el hecho punible se compruebe con el examen que se haga, por facultativos o peritos de las personas, huellas, documentos, rastros o señales que haya dejado el hecho, o con deposiciones de testigos que hayan visto o sepan de otro modo, la perpetración del mismo hecho o con indicios, medios científicos

o cualquier otro medio racional que sirva a la formación de la convicción del Juez, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley, ni violen derechos humanos, ni sean contrarios a la moral o al orden público.

En el caso sub júdice, existen pruebas documentales y testimoniales que obran en el expediente contentivo del proceso penal, que corroboran la participación activa del demandante, tales como la declaración del señor Rodrigo Riera Clavel, la declaración indagatoria de Jiag Yu; también se observan las ratificaciones manifiestas por el demandante, a través de sus Recursos; los veintisiete expedientes de solicitudes fraudulentas de inscripciones de nacimientos de supuestos panameños nacidos en el exterior, en las que el Licenciado Flores (hoy demandante) aparece como declarante.

Todos estos elementos nos llevan a conceptualizar que el proceso se adelantó conforme a los trámites legales, según se exige en el artículo 32 constitucional y el artículo 1968 del Código Judicial.

3°- La unicidad en el juzgamiento por la misma causa; lo que implica que nadie será juzgado más de una vez por la misma causa.

En el expediente judicial contentivo de la acción de inconstitucionalidad no se manifiesta que una situación como ésta se ha suscitado en el proceso objeto de nuestro análisis.

Por consiguiente, a nuestro juicio, no es factible señalar que se ha violentado el artículo 32 de la Carta Magna.

b. El artículo 31 de la Constitución Política, que a la letra dice:

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

Considera el demandante que se ha violado la Garantía Penal establecida en el artículo 31 de la Constitución Política, en concepto de violación directa, porque --a su juicio-- en este caso se asumió que el hecho de realizar varios actos relacionados con el ejercicio de la profesión de abogado, constituía un delito; atribuyéndose una responsabilidad penal, por la comisión de un delito, a pesar de la inexistencia de pruebas fehacientes que de modo directo demuestren que el demandante realizó los delitos investigados en el sumario. Agrega que también fue violada esa norma constitucional en concepto de error de hecho en cuanto a la existencia de la prueba por que se presumió que él había cometido el delito de falsificación sin que se hubiese establecido dentro del proceso pruebas fehacientes que señalaran que él realizó la acción típica de falsificar.

Examen de Constitucionalidad.

Al igual que en el caso anterior, consideramos prudente ahondar en el concepto y alcance jurídico del artículo 31 de la Constitución, de forma tal, que nos sirva de parámetro para la confrontación entre el Acto impugnado y el texto constitucional.

En cuanto al artículo 31 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se ha pronunciado en los siguientes términos:

"El Artículo 30 [hoy artículo 31] de la Constitución Nacional, establece que, 'sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto impugnado'.

Recoge así nuestra Constitución, los principios de derecho constitucional que, 'no hay delito ni pena sin ley'. El Prof. César Quintero, en su obra Derecho Constitucional (pág. 144), se refiere a estos dos principios, así:

'1. No hay delito, ni pena sin ley. Los dos principios cardinales del referido sistema penal están contenidos en dos reglas que, generalmente, se expresan en latín. Se trata de los aforismos Nullum crimen sine lege y Nulla poena sine lege. De acuerdo con el primero, sólo pueden considerarse delictivos aquellos actos previamente definidos por la ley como tales. Estas dos garantías están indisolublemente unidas, ya que sólo los delitos son acreedores a penas. Pero, es preciso que la Ley diga previamente, qué actos constituyen delitos y qué actos no constituyen delitos, y que también previamente, establezca, en forma exacta qué penas han de ser respectivamente aplicables a la comisión de tales actos. La correspondencia, pues, entre la pena y el delito debe ser exacta. De esta rigurosa relación entre un delito determinado y su correspondiente pena, surge otra garantía penal: la de que no hay delito ni penas por analogía. El derecho penal, a diferencia de otras ramas jurídicas, no admite la analogía. Un Tribunal, no puede, por tanto, aplicar a una persona la pena fijada para un delito determinado porque dicha persona realizó un acto análogo. Esto es, un acto similar o parecido a dicho delito. De igual manera, si la ley creara una figura delictiva, pero no le señalara pena, el delito así creado permanecería en realidad impune, ya que quienes lo cometieran no podrían ser penados. Asimismo, si fuera establecida una pena, pero la Ley no determina exactamente el correspondiente delito, tal pena sería inaplicable." (Sentencia de 28 de diciembre de 1978).

En la situación objeto de análisis, se identificó al demandante como responsable de los delitos contra la Fe Pública y la Administración Pública, tipificados en el Código Penal, por lo que se le dio cabal cumplimiento al precepto constitucional, al procederse a aplicar la sanción punitiva conforme lo establece la Ley Penal vigente al tiempo en que se efectuaron los actos delictivos, por lo que el Auto de 22 de septiembre de 1997, emitido por el Segundo Tribunal de Justicia, del Primer Distrito Judicial de Panamá, fue expedido acorde al artículo 31 de la Constitución Política.

c. El artículo 40 de la Constitución Política, que a la letra dice:

"Artículo 40: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes."

El demandante considera que en este proceso se ha violado la Garantía de la Libertad de Profesión u Oficio establecida en el artículo 40 de la Constitución Política, en concepto de violación directa, porque --según él-- se plantearon restricciones inexistentes en la ley, al libre ejercicio de la abogacía en el sentido que se interpretó y entendió que es obligatorio para los profesionales del Derecho responder por los hechos delictivos cometidos por otras personas sin que se haya demostrado a cabalidad el consentimiento del profesional gestor en cuanto a su participación en actividades ilícitas. Esto plantea una restricción contraria al Derecho del libre ejercicio de la profesión de abogado o de cualquier otra.

Examen de Constitucionalidad.

Antes de adentrarnos a opinar sobre la constitucionalidad o no del Auto impugnado, nos remitimos a las consideraciones vertidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en torno al artículo 40 constitucional, al indicar lo siguiente:

"Todas las Constituciones que han regido la vida política y jurídica de la República se han ocupado, aunque en distintas formas de lo relativo a las profesiones y a su ejercicio.

Así tenemos que la primera, es decir, la de 1904, lo hizo en su artículo 29; la siguiente, o sea, la de 1941, en su artículo 43; la posterior, esto es, la de 1946, en su artículo 41 y la vigente, expedida en 1972, en su artículo 39, el cual, después de las amplias reformas que le hiciera el Acto Constitucional de 1983, quedó como artículo 40, sin variante ni en su tenor literal ni en su espíritu.

Para ilustrar sobre los cambios conceptuales del constituyente, a través de setenta años de vida republicana, vemos seguidamente los términos precisos de cada una de las mencionadas disposiciones constitucionales:

Constitución Política de 1904:

"Artículo 29: Toda persona podrá ejercer cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores.

Las autoridades inspeccionarán las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. Es preciso poseer títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares."

Constitución Política de 1941:

"Artículo 43: Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a moralidad, seguridad y salubridad públicas."

Constitución Política de 1946:

"Artículo 41: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión y oficio. Su ejercicio queda sujeto a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes."

Constitución Política 1972.

Reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y Acto Constitucionales de 1983:

"Artículo 40: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes.

La secuencia anterior demuestra que nuestro primer estatuto fundamental, imbuido por las corrientes individualistas de la época, prohibió en su artículo 29, categóricamente, la asociación obligatoria de los profesionales y esta prohibición se

mantuvo durante su vigencia, pero desapareció, como tal desde el 2 de enero de 1941, cuando empezó a regir la Constitución Política de ese año, que no la reprodujo, aunque tampoco la autorizó, al menos expresamente.

La Carta Magna de 1946 prácticamente mantuvo la situación que encontró, en lo que dice relación a la colegiación profesional, vale decir, que si bien no la prohibió, como lo hacía la de 1904, a igual que la de 1941, tampoco la autorizó de manera expresa.

Consecuentemente, no parece aventurado pensar que desde que quedó eliminada la prohibición contenida en la primera Constitución Política quedó plasmado el deseo del constituyente de que existiese en el país tal colegiación y fueron muchos los panameños que así lo entendieron, interpretando dicha eliminación la contrario sensu, que según conocidos autores es un método legítimo de interpretación del Derecho positivo y de las reglas de Derecho en general.

No obstante lo anterior, siempre existieron argumentos opuestos, por la ausencia de una clara norma la autorizadora.

Así las cosas advino la Constitución Política de 1972, la que en su artículo 39 (ahora 40), por las razones arriba expuestas sentó diáfananamente dicho principio, pues como se ha visto, facultó al legislador para reglamentar el ejercicio de las profesiones u oficios 'en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias', esto es, incluso para imponer por Ley obligatoriamente la colegiación, la sindicación y el pago de cotizaciones en los diferentes gremios profesionales.

Mayor claridad no parece necesario exigir; sin embargo, en busca de más luz la Corte ha examinado los documentos que sirvieron de origen a la norma, reunidos en los 'Anales de los Debates de la Comisión de reformas Revolucionarias a la Constitución' y 'Anales de los Debates de la Asamblea Nacional Constituyente de Representantes de Corregimientos de la República', publicaciones oficiales del Estado, y en éstas encuentra aspectos interesantes, como los siguientes:

La Comisión de Reformas a la Constitución, es decir, la creada por el Órgano Ejecutivo por medio del Decreto de Gabinete No. 214 de 1971, fue la proponente del actual Artículo 40 de la Constitución vigente, tomando como fuente el texto del Artículo 41 de la Constitución de 1946, pero adicionándolo, para incluir, como materias a reglamentar por la Ley, lo relativo a la colegiación, sindicación y cotizaciones obligatorias, que aquél no contenía. Este Artículo fue aprobado con veinte (20) votos, de los veinticinco (25) miembros de la Comisión, lo cual refleja una aprobación superior al de la mayoría absoluta requerida. Así consta en el Tomo III, pág. 11, número 8, sesión del 12 de junio de 1972.

Y la denominada Asamblea Nacional Constituyente de Representantes de Corregimientos le impartió aprobación sin modificaciones a dicho artículo, por unanimidad de los miembros presentes en su sesión del 18 de septiembre de 1972, según la versión taquigráfica de esa sesión, esto es, tal cual lo concibió la Comisión de

reformas proponente ('Anales de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de Representantes de Corregimientos de la República', Volumen I, pág. 178).

En consecuencia, los mencionados antecedentes prueban, con meridiana claridad, el propósito o la intención del constituyente, categóricamente expresado, de adicionar la norma constitucional, sobre el ejercicio de las profesiones, con el fin de autorizar la legislación reglamentaria referente a la colegiación, sindicación y cotizaciones obligatorias de la manera clara y concluyente como aparece en el Artículo 40 de la actual Constitución Nacional.

No parece demás consignar en estas motivaciones que nuestro poder constituyente posiblemente se inspiró, para proceder como lo hizo respecto a este tópico de las profesiones, en las diferentes constituciones y regulaciones legales del mundo contemporáneo, y sobre todo del ámbito hispanoamericano, en el cual desde hace varios lustros la colegiación profesional se ha ido abriendo paso con amplia aceptación de los asociados, hasta el punto que en esas latitudes su bondad no es ya ni siquiera motivo de discusión.

Efectivamente, en vías de ejemplos la Corte puede señalar que la madre Patria - España- fue una de las primeras naciones en adoptar el principio de Colegiación Obligatoria, pues en el campo de la abogacía aprobó el estatuto de los Colegios de Abogados, del 31 de marzo de 1596, contentivo de dicho principio, el cual se ha mantenido hasta nuestros días, con breves intervalos.

De igual manera, la República Federal Alemana ratificó el principio mediante la sentencia de su Tribunal Constitucional del 18 de diciembre de 1974.

Otro tanto hizo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Corte de Estrasburgo) en fallo de 23 de junio de 1981, al resolver un conflicto entre algunos profesionales y la nación belga.

En las naciones americanas como Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, Estados Unidos de América, Chile, Uruguay, Puerto Rico y República Dominicana la Colegiación Obligatoria es una institución con raíces propias, reconocida legalmente.

Por último, en el istmo centroamericano, Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica gozan desde años ha del mencionado principio. En el primero, o sea, en Guatemala, lleva de vigencia alrededor de 40 años no interrumpidos, ni siquiera durante los frecuentes períodos de gobiernos de facto de ese país, pues aun éstos lo han mantenido.

En Costa Rica fue expresamente confirmado por su Honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia del 14 de noviembre de 1979, expedida en virtud de una impugnación aislada, donde declara enfáticamente que la colegiación obligatoria de los profesionales se ajusta a las doctrinas, filosofías y principios de la Constitución.

La Unión Soviética también incorpora en su Carta Magna este principio de Colegiación Obligatoria en el año 1977.

Lo anterior -que es solamente un muestrario- comprueba que nuestro Constituyente de 1972 sumó a la República de Panamá lo que es una corriente mundial de franca aprobación a la Colegiación obligatoria de los profesionales, como el medio eficaz de velar por el correcto ejercicio de las profesiones, proteger y vigilar al sus miembros, mantener el decoro y dignidad de estos, auxiliar a la administración pública y al conglomerado social en su labor, y en fin, procurar que la sociedad, en general, reciba el mejor servicio profesional con seguridad y corrección." (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechada 1° de octubre de 1995, Marco A. Herrera versus el artículo tercero de la Ley 24 de 29 de diciembre de 1982).

Como se ha visto, el demandante esgrime que él ha sido sindicado y condenado por los delitos contra la Fe Pública y la Administración Pública, por el simple hecho de ejercer su profesión como abogado.

Nosotros discrepamos de dicho criterio, porque --tal como se evidencia en el auto impugnado-- el Licdo. Francisco Fanol Flores Villa se encargó de hacer las solicitudes en la Dirección del Registro Civil, con la finalidad de obtener Cédulas de nacionalidad panameña, para ciudadanos asiáticos, que supuestamente habían nacido en el extranjero; para ello se valió de certificaciones notariales fraudulentas, autenticaciones falsas, que él --a sabiendas-- utilizó como fundamento para obtener las cédulas en mención, según se evidencia en el expediente contentivo del proceso penal.

Nótese que la norma constitucional es prístina al indicar que toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio, pero debe sujetarse a los reglamentos establecidos mediante ley; y en el caso que nos ocupa, la ley penal prohíbe la comisión de este tipo de acciones.

Ligado a lo anterior, no hubo de parte del demandante una actuación conforme a la idoneidad y moralidad, como lo exige el artículo 40 de la Carta Magna, por lo que es visible que no es el Tribunal ad quem, sino el propio demandante quien infringe el artículo constitucional invocado, el cual --como hemos visto en el Fallo de la Corte, transcrito-- se ajusta a la tradición europea y de los países americanos.

Siendo así, las aseveraciones de la parte actora, quedan sin sustento jurídico.

d. El artículo 19 de la Constitución Política, que señala:

"Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Considera el demandante que se ha violado la Garantía Constitucional que prohíbe la existencia de la discriminación, establecida en el artículo 19 de la Constitución Política, en el concepto de violación directa, porque --según su perspectiva-- en la causa penal se estableció una discriminación concreta contra él, por razón de nacimiento e ideas políticas, en el sentido que se utilizó su parentesco y la filiación política de su familia --a través de los medios de comunicación--, para deducir o presumir su responsabilidad penal; y que --por otra parte-- se le incluyó en el llamamiento a juicio, liberándose a los demás abogados investigados, a pesar que él hizo exactamente lo mismo que los otros, es decir, actuar como abogado en ejercicio.

Examen de Constitucionalidad.

Este Despacho, antes de analizar las pretensiones planteadas, considera oportuno remitirse a dos de los pronunciamientos externados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse sobre el sentido y alcance del artículo 19 del Estatuto Fundamental, de la siguiente manera:

"Obsérvese que la norma constitucional habla de que debe tratarse de fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza (es decir por razón de casta o calidad de origen); nacimiento (o sea, por razón del lugar o sitio donde tiene uno su principio; clase social (es decir, por razón de condición orgánica que distingue al hombre de la mujer); religión (es decir, por razón de creencias o dogmas de la divinidad); e ideas políticas (o sea, por razón de filiación o simpatía por alguna agrupación política o por profesar determinada doctrina política...

La Corte, pues, comparte la opinión del señor Procurador de la Administración de que "los artículos del Decreto No. 45 de 1984 que se acusan no crean fueros o privilegios personales, ni distingo por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas..." (SENTENCIA - de 2 de enero de 1985- Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Sindicato de Trabajadores de la Música, artistas y similares de Panamá (SITMAS) contra el Decreto Ejecutivo 45 de 1984).

"Al concretarse ahora el análisis a la interpretación del artículo que se comenta, resulta evidente que dicho precepto no sólo prohíbe los fueros o privilegios personales, sino, además, la discriminación por razón de raza, nacimiento, sexo, religión o ideas políticas. Pero a pesar de que dicha norma contiene esas dos prohibiciones, la interpretación dominante hasta ahora ha sido de que la primera de ellas, o sea, los fueros o privilegios personales, son aquellos que se fundan en la raza, el nacimiento, la clase social, el sexo, la religión o las ideas políticas, restringiendo o limitando todo el articulado a la existencia de esas circunstancias.

La Corte, por las razones expuestas por el señor Procurador de la Administración, considera necesario aclarar que los fueros o privilegios personales que prohíbe el artículo 19 de la Constitución, son justamente aquellas situaciones odiosas e injustificadas de ventajas exclusivas para un grupo de personas determinadas, las cuales necesariamente no tienen porqué fundarse en la raza, el nacimiento, la clase social, el sexo, la religión o las ideas políticas.

Dicho precepto ciertamente que prohíbe la discriminación por razón de esas condiciones personales, pero también prohíbe los fueros o privilegios personales, es decir, de tipo personal, que al ser sancionados por la ley crean una posición desigual y, por demás, injusta, pero en beneficio y provecho exclusivo para un grupo de personas o persona determinada, generalmente motivadas por razones personales injustificadas." (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 17 de abril de 1985).

Este Despacho observa que en el proceso in examine no se ha producido la situación de fuero o privilegio que establece el demandante y, mucho menos, por las razones que él argumenta; ya que en el expediente judicial no existe constancia que tal situación se haya suscitado.

Lo que sí es cierto es que las pruebas acopiadas en el proceso sí establecen el vínculo entre la parte actora y los hechos delictivos que se le imputan, por lo que no es viable atribuirlo a una situación de fuero o privilegio.

Lo que ha ocurrido es simplemente la adecuación del sujeto activo a la tipificación que establece el Código Penal, para esa clase de delitos; habida cuenta que se siguió el procedimiento consignado en la Ley, evacuándose, por consiguiente, la

etapa sumarial y plenaria, lo que trajo como consecuencia, la condena en contra del demandante.

Desconocemos la situación de los demás abogados que intervinieron durante la etapa de solicitud de cédulas, ni su participación, pero es evidente que al no quedar incluidos en el Auto del Tribunal (a quo) que estableció la responsabilidad, fue porque no se logró adecuarlos a la norma penal que establece los delitos contra la fe Pública y la Administración Pública.

Por consiguiente, conceptuamos que no se ha producido la infracción del artículo 19 de la Constitución Política.

d. El artículo 20 de la Constitución Política, que en su texto indica:

"Artículo 20: Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general.

Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales."

Considera la parte actora que se ha violado la Garantía Constitucional de la Igualdad de los Ciudadanos Nacionales y Extranjeros ante la Ley establecida en el artículo 20 de la Constitución Política, en el concepto de violación directa, dado que --a su juicio-- en el proceso se ha producido un tratamiento desigual al demandante, porque --según él-- no se le ha tratado de la misma forma que los otros profesionales del Derecho que fueron investigados en el proceso, pues se trata de una persecución por delitos comunes motivadas por razones y motivaciones estrictamente políticas y sin ningún fundamento o argumentación jurídica, legal, probatoria real y eficiente.

Examen de Constitucionalidad.

Este Despacho es del criterio, que el artículo 20 de la Constitución Política se refiere a la igualdad de los nacionales y los extranjeros, con las limitaciones por razones de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional; y que el mismo debe entenderse como la igualdad de los panameños y los extranjeros ante la ley, lo que significa que ninguna categoría o grupo de habitantes de un Estado debe ni puede tener más derechos que otros, claro está, salvo las limitaciones que establece la ley. Sin embargo, esta igualdad no es universal; ya que, incluso, en lo que a los propios panameños respecta, no todos tienen ni pueden tener exactamente los mismos derechos". (César Quintero. Derecho Constitucional. Imprenta, Librería y Litografía LEHMANN, Panamá, 1967, pág. 138).

Por ende diferimos del criterio esgrimido por el demandante al considerar que se ha vulnerado el artículo 20 de la Carta Magna; porque tal como lo señalamos en el aparte anterior, en la situación objeto de nuestro estudio, no se trata de una desigualdad producto de una diferencia o discriminación entre personas; sean éstas nacionales o extranjeros, sino de la comisión de hechos delictivos que hacen que el sindicato sea acusado y enjuiciado por la comisión de actos que transgredan el orden legal y se constituyan en delito.

Siendo así, consideramos que no se ha producido la infracción alegada.

Todas las evidencias procesales nos muestran la responsabilidad del demandante al ejecutar acciones delictivas, por lo que hemos comprobado que no se han violado las disposiciones constitucionales infringidas ni alguna otra del Estatuto Constitucional; motivo por el cual, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados sirvan

pronunciarse en ese sentido, declarando la constitucionalidad del Auto de 22 de septiembre de 1997, emitido por el Segundo Tribunal Superior de Justicia, del Primer Distrito Judicial.

Pruebas: Aceptamos únicamente aquellas que han sido aducidas conforme a las exigencias del Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a. i.

Materias:

Delitos contra la Fe Pública.
Delitos contra la Administración Pública.
Ciudadanos Asiáticos.
Panameños en el exterior.