

Vista N° 304

2 de mayo de 2003

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Concepto.

El Licdo. Omar Cadul Rodríguez quien recurre en nombre y representación de la sociedad **Tricom Panamá, S.A.**, contra de la frase "las sanciones se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas contenida en **el artículo 1933 del Código Judicial.**

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el Despacho que Usted preside, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de la presente Vista.

Fundamenta nuestra intervención el artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 2000, cuyo Libro Primero contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. La frase acusada de inconstitucional.

La frase que se dice violatoria de nuestro Estatuto Fundamental está contenida en el artículo 1933 del Código Judicial, que puntualiza:

"Artículo 1933 (1957). A la persona responsable de desacato, el Juez le impondrá arresto por todo el tiempo de su omisión o renuencia a obedecer la orden judicial que motiva su rebeldía.

Para la imposición de la pena corporal, cuya duración en ningún caso

podrá ser mayor de seis meses por una misma falta, se procederá así:

La persona contra la cual se dicte el apremio corporal será detenida por un término no mayor de un mes. Vencido ese período será puesta en libertad y si pasaren diez días de estar libre sin que presente la prueba de haber cumplido lo ordenado por el Juez, será detenida nuevamente hasta por ocho meses y así sucesivamente hasta que se cumpla el año que puede durar el apremio en su totalidad.

El arresto cesará inmediatamente que el sancionado por desacato obedezca la orden cuyo incumplimiento da lugar a la imposición de la medida.

En caso de desacato, con arreglo a lo dispuesto en las disposiciones de este Título, el Juez podrá, en lugar del apremio corporal, imponer sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas tendientes a que se cumplan sus mandatos u órdenes, cuyo importe será a favor del litigante afectado por el incumplimiento.

Las condenas se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas y podrán ser dejadas sin efecto o ser objeto de reajuste, si el afectado justifica parcial o totalmente la causa o causas de su renuencia o resistencia."

II. Las normas constitucionales que se dicen infringidas y sus conceptos son los que a seguidas se copian:

1. Artículo 19 de la Constitución Política.

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

Concepto de la violación.

"La frase 'las sanciones se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas', contenida en el último párrafo del artículo 1933 del Código Judicial, infringe el artículo 19 de la Constitución Nacional en el concepto de violación directa por

omisión, por cuanto desconoce totalmente la garantía que prohíbe el establecimiento de fueros y privilegios personales o algún tipo de discriminación.

La norma constitucional en cita, entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. Esto es, pues, lo que el precepto constitucional que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Visto el sentido y alcance del precepto constitucional antes señalado, podemos señalar que la frase 'las sanciones se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas', contenida en el último párrafo del artículo 1933 del Código Judicial, viola el artículo 19 de la Constitución, en la medida en que a las personas que se encuentran en una misma situación -desacato ante los tribunales- el legislador procede a otorgar un fuero a favor de las personas con menos recursos económicos, pero al mismo tiempo, establece una especie de discriminación para aquellos con mayor capacidad monetaria, en otros términos, se crea una discriminación por motivo de clase social al momento de imponer la sanción que corresponde al desacato, que es precisamente lo que se pretende evitar con la vigencia de la garantía constitucional prevista por el artículo 19 de la Constitución Nacional."

2. Artículo 20 de la Constitución Política.

"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."

Concepto de la infracción.

"La infracción del artículo 20 de la Constitución, se da en la medida en que como se deja establecido en dicho precepto constitucional, se contempla el principio o garantía de la igualdad ante la ley, y no se refiere solo a los derechos y deberes cívicos-políticos sino que ordena al legislador que, asigne las mismas consecuencias jurídicas a hechos que, sean iguales o parecidos. De donde resulta, que la igualdad ante la ley es el derecho que tienen todos los panameños o extranjeros de recibir trato igualitario, a los recibidos por quienes se encuentran en situaciones iguales, similares o parecidas.

Ciertamente, la frase 'las sanciones se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas', contenida en el último párrafo del artículo 1933 del Código Judicial, establece una desigualdad jurídica en perjuicio de las personas que ostentan una mayor solvencia económica, con respecto a las personas de escasos recursos económicos, al disponer que la sanción se graduará de acuerdo a la condición económica de la persona que tenga que cumplirla.

Por mandato constitucional los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley. En virtud de esta disposición, las personas que son declaradas como responsables de desacato ante los tribunales, tienen derecho a que se les trate para los efectos de la dosificación de su sanción, en igualdad de condiciones, sin tomar en consideración su condición o capacidad económica.

Lo esencial para el principio de igualdad ante la ley en confrontación con la frase acusada como inconstitucional, es que las personas que se encuentren en desacato reciban el mismo tratamiento jurídico y que no se origine entre ellas, una diferencia por motivaciones económicas, pues,

cuando ello ocurre, se vulnera el artículo 20 de la Constitución Nacional."

3. Artículo 31 de la Carta Política.

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

Concepto de la infracción.

"La disposición constitucional antes descrita, ha sido infringida por la frase 'las sanciones se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas', contenida en el último párrafo del artículo 1933 del Código -judicial, en el concepto de violación directa por omisión, en la medida en que como se aprecia, la Constitución contempla el principio de legalidad de las conductas y de las penas o sanciones que se pueden aplicar a quien infringe o quebranta las conductas previamente establecidas.

Dicha norma constitucional resulta de cardinal importancia para nuestro ordenamiento constitucional y particularmente para el derecho sancionatorio, aplicable no solo en materia penal sino también para aquellos casos de naturaleza civil, administrativa, disciplinaria, etc., donde se imponga algún tipo de sanción a quien infrinja un mandato previamente establecido. En dicho precepto constitucional se encierran dos postulados fundamentales: nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege.

Al tenor de este texto constitucional, sólo pueden considerarse actos merecedores de pena o de sanción, aquellos casos o conductas que previamente hayan sido definidos o tipificados por la ley como tales, y a nadie puede ser aplicada una sanción que no haya sido previamente establecida por medio de la ley. Estas dos garantías, unidas de manera casi indisoluble, están formuladas de manera clara y precisa en el texto invocado.

En la frase que se advierte como inconstitucional, lo que cuestionamos

es que cuando se dice 'las sanciones se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas', no se indica o especifica la pena o sanción concreta que el administrador de justicia puede imponer a aquella persona que no ataca o atiende las decisiones y órdenes ejecutoriadas que imparte dicho administrador de justicia, en otras palabras, no se sabe de antemano a cuánto puede ascender la sanción pecuniaria que se le puede aplicar a una persona que se encuentra como responsable de desacato ante los tribunales panameños, esta inseguridad jurídica que se causa con la frase que impugnamos, y la absoluta discrecionalidad que se le otorga al juzgador para aplicar la sanción pecuniaria, es lo que vulnera el artículo 31 de la Constitución política de República de Panamá, al no contemplarse en la frase cuestionada, el mínimo o máximo en que puede fluctuar la sanción pecuniaria."

Examen de constitucionalidad.

La frase que se dice violatoria de la Constitución Política se refiere a la figura del **desacato** en la que incurren aquellas personas que desatienden la orden de una autoridad judicial competente. Nótese que la norma es clara al indicar que se trata de aquellas situaciones donde hay omisión o renuencia a obedecer la orden judicial que motiva su rebeldía.

En este supuesto en especial, el artículo 1933 del Código Judicial establece como sanciones, las siguientes:

1. El apremio corporal.

A este respecto la norma in examine establece: "La persona contra la cual se dicte el apremio corporal será detenida por un término no mayor de un mes. Vencido ese período será puesta en libertad y si pasaren diez días de

estar libre sin que presente la prueba de haber cumplido lo ordenado por el Juez, será detenida nuevamente hasta por ocho meses y así sucesivamente hasta que se cumpla el año que puede durar el apremio en su totalidad. El arresto cesará inmediatamente que el sancionado por desacato obedezca la orden cuyo incumplimiento da lugar a la imposición de la medida.”

2. La sanción pecuniaria.

El Código Judicial establece la posibilidad de aplicar otra sanción sustitutiva del apremio corporal, a través de la imposición de **sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas** tendientes a que se cumplan sus mandatos u órdenes, cuyo importe será a favor del litigante afectado por el incumplimiento.

Como consecuencia de la progresión de las sanciones pecuniarias, es que el Codificador indicó que las condenas deben ser graduadas de manera proporcional.

Obsérvese que ésta no es una facultad discrecional del Juez, sino una acción imperativa que se le exige a la autoridad competente cuando el artículo indica: “Las condenas se graduarán...” y esa graduación debe ser proporcional, cuando dice: “en proporción”.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿cuál es el parámetro que debe utilizar el Juez para determinar la proporción de la sanción pecuniaria que debe imponer? La respuesta, la ofrece el mismo artículo 1933, cuando dispone: “Las condenas se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas”, **ya que es evidente que el Juez debe tomar en consideración el nivel económico de la persona que incurre en desacato.**

El Código Penal contempla una situación similar a la que analizamos, **al referirse a pena de días-multa**, porque la misma también **constituye una sanción proporcional**.

Al definir el concepto de días multa, el artículo 48 del Código Penal, puntualiza:

"Artículo 48. El día-multa consiste en la obligación de pagar al Estado una suma de dinero..."

El monto de esa pena no se coloca de manera antojadiza por parte del Juez, sino que toma como parámetro "la situación económica del procesado, en atención a su caudal, rentas, medios de subsistencia, nivel de gastos u otros elementos de juicio que el Tribunal considere apropiados."

Ese elemento es tan esencial que de ello puede depender que el Juez fije un plazo para que la persona sancionada con días-multa cumpla con el pago de la misma, poniéndole como condición una caución, la cual debe desaparecer si se evidencia el mejoramiento de las condiciones económicas del sancionado. Así se constata en el artículo 49 del Código Penal, que a la letra dice:

"Artículo 49. El Tribunal, atendida la situación económica del sancionado, podrá señalar un plazo para el pago de la multa, siempre que la garantice con cauciones reales o personales..."

Siendo ello así no es factible indicar que haya fueros, privilegios o discriminaciones entre personas, porque lo que se busca precisamente es la equidad con base en la proporcionalidad de las posibilidades de cada quien.

El Principio de Igualdad debe reinar entre las personas naturales o los individuos de la especie humana cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición; sin que existan: fueros o privilegios personales ni discriminaciones.

Los fueros o privilegios personales dicen relación con aquellas situaciones de ventaja que crean una supremacía entre unas personas y otras; mismas que pueden agravarse, si las diferencias se nutren de elementos basados en el color de la piel de las personas, su lugar de origen, su estirpe social, su condición de hombre o de mujer, el culto al cual dirigen su devoción o las inclinaciones políticas que abrigan.

Recordemos que la prohibición consignada en el artículo 19 del Estatuto Fundamental, no es un simple capricho del Constitucionalista, sino que el mismo obedece a circunstancias históricas, por todos conocidas, que produjeron grandes tragedias en los pueblos del mundo, tales como: la discriminación racial que generó la guerra entre el Norte y el Sur, en los Estados Unidos; la discriminación racial y religiosa en contra de los judíos, que trajo como consecuencia la Segunda Guerra Mundial; la discriminación por nacimiento y condición social, que derivó en la Revolución Francesa; entre otras.

De allí, que las Constituciones modernas de los países democráticos, como el nuestro, establezcan normas similares al artículo 19 de la Constitución Política panameña, tendiente a evitar perjuicios futuros, como los indicados. En esencia, se trata, de crear un clima de **igualdad** entre todas las personas que habitan en nuestro país.

Sin embargo, debemos aclarar que **esa igualdad no puede ni debe ser absoluta**; ya que existen circunstancias especiales que diferencian a unas personas de otras; de allí que los derechos obligaciones que atañen a unos y a otros no pueden ser iguales en condiciones diferentes.

En efecto, los derechos civiles y políticos de un menor de edad difieren de aquellos que posee un adulto; el fuero de maternidad per se, constituye un derecho inherente a la mujer, por su capacidad de concebir, y que, por lo tanto, no es atribuible a un hombre; los derechos que se le confieren a determinados Servidores Públicos, por razón de las funciones que desempeñan, y que no pueden ser transferidos a otros colaboradores del sector estatal.

La expresión **fuero** --según el Doctor César Quintero-- no contiene en sí mismo un sentido de exclusividad o injusticia; ya que ello va a depender de la naturaleza del fuero, habida cuenta que puede haber fueros legítimos y justos. Como ejemplo, cita las Garantías Individuales, las prerrogativas de los Diputados, actuales Legisladores, la inviolabilidad de las Universidades y Templos, entre otros. Por esta razón, el término **desafuero** se considera como un abuso o un atropello.

El doctor Quintero manifiesta que la Carta Política equipara los términos fueros o privilegios, al hablar de fueros o privilegios personales, por lo que se emplea el término **fuero** únicamente en una de sus acepciones; es decir, aquella que lo identifica como un privilegio.

El privilegio, lo conceptúa como: "una ley que entraña una ventaja exclusiva, para un grupo particular o privado; y cuando es personal, es una Ley de excepción para una persona o para un grupo social, por razones puramente personales. Este último es, pues, el privilegio que nuestra Constitución prohíbe: El de tipo personal." (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Talleres Tipográficos de Antonio Lehmann, Librería Imprenta y Lithografía, LTDA., Panamá, 1976, Tomo I, pág. 140).

Sobre este particular, la Corte Suprema de Justicia, se ha hecho eco del criterio exteriorizado por la Procuraduría de la Administración, al indicar lo siguiente:

"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 o personas determinadas, las cuales necesariamente no tienen por qué 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 determinadas, generalmente motivadas por razones personales e injustificadas." (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 17 de abril de 1985. El Doctor Carlos Iván Zúñiga, en su propio nombre, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1,2 y 3 de la Ley 45 de 14 de noviembre de 1985).

En el proceso in examine no se observa una situación en la que se perciban discriminaciones contrarias a la Constitución Política; al contrario, lo que se busca es que exista una equidad en la aplicación de la norma, en atención a la proporcionalidad en los ingresos económicos de las personas sancionadas. En consecuencia, consideramos que no se vulnera el artículo 19 Constitucional.

En ese orden de ideas, tampoco observamos la infracción del artículo 20 de la Constitución Política, porque en ningún momento se ha faltado a la igualdad ante la Ley que debe reinar entre nacionales y extranjeros. Ya se demostró que la

regla de la proporcionalidad contenida en el artículo 1933 del Código Judicial es genérica, ya se aplica en el ámbito penal, administrativo y otros, buscando la garantía de la proporcionalidad fundada en la equidad y justicia social.

Finalmente, tampoco observamos que se haya infringido el artículo 31 de la Constitución Política, porque el artículo 1933 del Código Judicial no es una norma que haya surgido recientemente y posterior a los hechos declarados punibles; es decir, el desacato.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar constitucional la frase "las sanciones se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas" contenida en el artículo 1933 del Código Judicial por no ser violatoria de los artículos 19, 20, 31 ni algún otro de la Constitución Política.

Renuncio al resto del término .

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:
sanciones