

17 de junio de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Interpretación Prejudicial.**

Concepto.

El licenciado **José Antonio Sossa**, en su condición de **Procurador General de la Nación**, a fin de que la Sala Tercera se pronuncie sobre la validez de la Nota N°AL/COMICRED/No.30-2003 de 17 de octubre de 2003, emitida por el **Presidente de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el despacho a su cargo, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno a la demanda contencioso administrativa de interpretación propuesta por el licenciado José Antonio Sossa, Procurador General de la Nación, con la finalidad que la Sala se pronuncie sobre la validez de la Nota No. AL/COMICRED/No.30-2003 de 17 de octubre de 2003 suscrita por el Presidente de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa, por medio de la cual a él y a su suplente, Licda. Mercedes Araúz de Grimaldo, se les conmina para que "... comparezcan ante la Comisión el día miércoles 22 de octubre a las 10:00 a.m.,... con el propósito de que respondan el siguiente cuestionario..." (foja 1 del expediente judicial)

I. Disposiciones legales en las que se fundamenta la interpretación prejudicial.

a. El artículo 2 del Código Judicial, que indica:

"Artículo 2. (2) Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley. Los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que en los procesos dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales o de consultas, las resoluciones emitidas por aquéllos."

- o - o -

Concepto de la violación.

"Este artículo resulta infringido en el concepto de violación directa, por omisión, por el acto administrativo que solicitamos interpretar, al constituirse el mismo en una grave violación al principio de independencia judicial, pues con el mismo la Asamblea Legislativa pretende que expliquemos las actuaciones que de conformidad con la Constitución y la Ley desarrollamos dentro de un sumario y a preguntas cuyas respuestas son de amplio conocimiento por los miembros de ese Órgano del Estado, ya que en el mismo reposa una copia íntegra del expediente que origina el cuestionario y la citación, sumado al hecho de que la Resolución N°39 de 30 de junio de 2003, en la que se resolvió rechazar la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria, no admitir la renuncia a la inmunidad presentada por un considerable número de legisladores, dejar sin efecto lo actuado por el Ministerio Público y ordenar el archivo del expediente, se debió realizar un análisis lógico jurídico integral del expediente para llegar a la emisión de la resolución antes señaladas (sic).

Lo anterior resulta evidente si tomamos en cuenta las conclusiones a las que llegó el Pleno de la Asamblea Legislativa por sugerencia de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales en la mencionada resolución, cuando señaló: ...

Sobre la base de los planteamientos esbozados, consideramos que el acto administrativo que solicitamos interpretar ha sido expedido con un fin

distinto al establecido en la normativa antes transcrita, produciéndose de esta manera un vicio de ilegalidad, por desviación de poder.

Sumado a lo anterior, tenemos que según el numeral 9 del artículo 155 de la Constitución Política la facultad que tiene la Asamblea Legislativa para citar o requerir a funcionarios para que absuelvan cuestionarios sólo incluyen a los que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, lo que no es aplicable al Procurador General de la Nación en la medida en que en este caso y según el numeral 4 del artículo 155 de la Constitución, la Asamblea Legislativa ante el nombramiento que haga el Consejo de Gabinete de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración sólo le compete pronunciarse sobre la **aprobación o no** de tales nombramientos no siendo esto de los que deba ratificar tal Órgano del Estado." (Cf. f. 27 - 29)

- o - o -

b. El artículo 46 del Código Judicial, que establece:

"Artículo 46. (46) Los cargos del Órgano Judicial y del Ministerio Público son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto lo previsto en el artículo 205 de la Constitución. También son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo o actividad, aunque no sean retribuidos, que interfieran o sean contrarios con los intereses públicos confiados al cargo judicial o del Ministerio Público."

- o - o -

Concepto de la violación:

"Esta norma resulta infringida en el concepto de violación directa, por omisión, por el acto administrativo oscuro, ya que el Órgano Legislativo pretende ejercer un control político sobre las funciones que la Constitución le asigna al Ministerio Público como parte de la Administración de Justicia.

Lo anterior resulta palmario si tomamos en cuenta que la administración de justicia no debe ser pura manifestación del poder político, ni quedar supeditada en manera alguna a aquellos Órganos del Estado que ejercen dicho poder político; y ello, porque de nada serviría dictar normas que limitan la actividad de los gobernantes si ulteriormente, en la fase de aplicación contenciosa del Derecho, éstos pudieran influir en la resolución de los litigios. En palabras de Montesquieu, 'tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor'.

Nuestro ilustre jurista, Doctor José Dolores Moscote, al comentar el artículo 126 de la Constitución Política de 1941, que contenía el principio de **independencia judicial** sostenía que: 'el principio que aquí se sienta' - decía al comentar el citado precepto constitucional- 'es de la mayor trascendencia porque al proclamarse la independencia de los jueces se proclama a un mismo tiempo la de poder judicial, suprema garantía de que la justicia, fuera de las limitaciones naturales de quienes imparten, será la expresión de la voluntad del juzgador, apreciada exclusivamente por procedimientos técnico-jurídicos **y no en virtud de influencias partidistas o de intereses de dudosa prosapia.**'

Lo anterior demuestra que las solicitudes contenidas en el acto administrativo ambiguo que solicitamos interpretar, es violatorio del artículo 2 del Código Judicial que consagra el principio de independencia judicial y del artículo 46 del mismo cuerpo normativo que prohíbe la intromisión de controles políticos en la administración de justicia.

Es importante destacar que la presentación de esta acción contencioso administrativa de interpretación prejudicial suspende de pleno derecho la ejecución del acto administrativo

hasta que ese Tribunal Contencioso Administrativo se pronuncie sobre su sentido, alcance y validez legal, razón por la cual no pedimos la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo en referencia.

En ese sentido, la propia Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que **"el funcionario judicial o administrativo al interponer este tipo de demandas, suspende de pleno derecho la ejecución del acto hasta que la Sala Tercera se pronuncie sobre su sentido y alcance, razón por la cual dicha suspensión sería innecesaria."** (Sentencia de 27 de enero de 2000) (Cf. f. 31 - 32)

- o - o -

En los hechos de la demanda, el señor Procurador señala que la petición del Presidente de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa parece sustentarse en el artículo 155, numeral 9, de la Constitución Política y en el artículo 47 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa que establece como función administrativa de ese Órgano del Estado la de citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique para que rindan informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración.

Añade que mediante el acto administrativo cuya interpretación se pide, guarda relación con facultades que la Constitución y la Ley le otorga al Ministerio Público y que conforme al Principio de Separación de Poderes el conocimiento de ello es competencia exclusiva del Órgano Judicial; y que, por consiguiente, el Ministerio Público no está sujeto a ningún control político; ya que el Principio de la Independencia Judicial proscribiera cualquier tipo de

presiones, influencias, coacciones e intromisiones sobre quienes ejercen la acción penal.

En opinión del señor Procurador General de la Nación el acto administrativo cuya interpretación se solicita vulnera el artículo 46 del Código Judicial, porque el Órgano Legislativo pretende ejercer un control político sobre una institución que por mandato de la Constitución Política y el Código de Procedimiento Penal debe instruir sumario y ejercer la acción penal, sin injerencias de otro Órgano del Estado.

También se señala como infringido el artículo 2 del Código Judicial que consagra el principio de independencia judicial, el cual es aplicable al Ministerio Público cuando ejerce sus atribuciones. Acota que el artículo 157, numeral 2, de la Constitución Política, en relación con el artículo 2 del Código Judicial prohíbe a la Asamblea Legislativa inmiscuirse en asuntos que son de competencia de los otros Órganos del Estado.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Este despacho considera que le asiste el derecho al demandante por las siguientes razones:

1. Independencia Judicial.

A nuestro juicio, la instrucción del sumario es la principal actividad que cumple el Ministerio Público en el proceso penal, misma que debe ser llevada a cabo por el Procurador General de la Nación, los Fiscales, los Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley, tal como se colige del artículo 216 del Estatuto Fundamental. Similar texto contiene el artículo 1988 del Código Judicial.

Cabe destacar que el artículo 217, numeral 4, de la Carta Magna le atribuye al Ministerio Público la misión de

perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales.

Por ello es importante resaltar que el artículo 1991 del Código Judicial establece que corresponde a los agentes del Ministerio Público la instrucción sumaria por delitos **de competencia de los tribunales ordinarios de justicia.**

Siendo así, esa atribución constitucional y legal del Ministerio Público únicamente puede ser objeto de análisis por parte del Órgano Judicial.

Respalda nuestro criterio lo establecido en el artículo 2194 del Código Judicial, cuando indica: "Concluido el sumario, el funcionario de instrucción expresará esta circunstancia en acto procesal documentado, de cumplimiento inmediato. **En este caso el agente del Ministerio Público lo pasará al Tribunal competente,** junto con los instrumentos del delito, si los hubiere, así como todos los objetos relacionados con el mismo, que estén en su poder."

Lo anterior nos revela que la incursión en las actividades del Ministerio Público como auxiliar del Órgano que administra justicia constituye una infracción a la independencia judicial, principio consignado en el artículo 2 del Código Judicial, ya que la actuación del Procurador General de la Nación (y su Suplente), así como la de los Magistrados y Jueces supone una independencia en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la ley.

Así se dispone de manera expresa en el artículo 220 en concordancia con el artículo 207 ambos de la Constitución Política, que disponen:

"Artículo 220: Rigen respecto a los Agentes del Ministerio Público las

mismas disposiciones que para los funcionarios judiciales establecen los artículos 202, 205, **207**, 208, 209 y 213."

- o - o -

"Artículo 207: Los Magistrados y Jueces **son independientes** en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos."

- o - o -

Aunado a lo anterior, del texto del cuestionario contenido en la nota N°AL/COMICRED/No.30-2003 de 17 de octubre de 2003, emitida por el Presidente de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa, se infiere claramente la ingerencia en las sumarias que por mandato constitucional y legal le corresponden al Ministerio Público y cuyo análisis es **competencia exclusiva del Órgano Judicial**.

Acota la Sala Tercera, en la Sentencia fechada 24 de noviembre de 1995, que el artículo 207 de la Constitución señala la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, a fin de reiterar que dichas funciones se ejercen sin ingerencia de ninguna clase de parte de los otros Órganos del Estado, al tenor del artículo 2 del Código Judicial.

Añade que la Constitución panameña vigente organiza, en el artículo 2, la forma de ejercer el poder público, en funciones de tipo legislativas, ejecutivas y judiciales. Esas funciones son, en sus actuaciones, limitadas por la Constitución y la ley, a fin de racionalizar el ejercicio del poder público, de manera que los administrados y los

gobernantes conozcan hasta donde llegan sus derechos y obligaciones. Esas funciones están separadas, para evitar la concentración del poder, y por ello el Órgano Legislativo hace la ley, el Órgano Ejecutivo aplica la ley y el Órgano Judicial resuelve los conflictos que resulten de la aplicación de la ley. Para garantizar la coordinación y el equilibrio en el ejercicio del poder público en beneficio de la Nación, se hace necesario la colaboración armónica entre los Órganos del Estado, para conseguir la realización efectiva de los fines de éste.

Aunado a lo anterior, el artículo 157, numeral 2, de la Constitución dice que: "Es prohibido a la Asamblea Legislativa... 2. Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado."

2. Nombramiento, ratificación y aprobación del Procurador General de la Nación.

El Presidente de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa fundamenta la citación al Procurador General de la Nación y su Suplente en el artículo 47 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa y el artículo 155, numerales 4 y 9, de la Constitución Política, que a la letra dicen:

"Artículo 47: Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Legislativa, por mayoría de los miembros que las integran, podrán citar a su seno a cualquier Ministro o Ministra de Estado, Director o Directora General de entidad autónoma o semiautónoma y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 155 de la Constitución Política de la República. Los funcionarios o funcionarias requeridos están obligados a concurrir

ante las respectivas Comisiones, cuando sean citados.

Asimismo, podrá cualquier Comisión Permanente o de Investigación emplazar a toda persona, natural o jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelante.

La renuencia de los citados a comparecer o rendir declaraciones, podrá ser sancionada por la Comisión con las penas que señale el Código Judicial para los casos de desacato."

- o - o -

"Artículo 155: Son funciones administrativas de la Asamblea Legislativa:

...

4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que por disposición de esta Constitución o de la Ley requieran la ratificación de la Asamblea Legislativa.

...

9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral once del artículo 153, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Legislativa requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el artículo 157, numeral 7. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y formularse en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán

concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Legislativa. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico."

- o - o -

Al respecto, es importante reproducir lo indicado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la **Sentencia fechada 24 de noviembre de 1995**, cuando dijo: "...es de notar que el numeral 4, del artículo 155 de la Constitución no dice que la Asamblea Legislativa ratifica los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Lo que dice dicho numeral, es que a la Asamblea Legislativa corresponde aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Y continúa diciendo dicho numeral que, 'los demás nombramientos que haga el Ejecutivo y que por disposición de esta Constitución o de la ley requieran la ratificación de la Asamblea Legislativa'. Los términos aprobar y ratificar no son sinónimos, tienen alguna identificación entre ellos, pero no son iguales."

A juicio de la Sala, "... en la interpretación de una norma jurídica sobre todo de carácter constitucional, jamás ha de suponerse que el uso de una palabra es superflua, sino que su utilización obedece a una idea preconcebida del constituyente. El numeral 2, del artículo 195 de la Constitución, cuando dice que, le corresponde al Consejo de Gabinete, acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, vuelve a repetir, lo dicho en el numeral 2, del artículo 157, que es con sujeción a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Se ve que no usa el término ratificar, sino aprobar. Y es que los Magistrados de la Corte integran,

como sus autoridades superiores, uno de los Órganos del Estado, a diferencia de los Directores Generales o Gerentes de las Entidades Autónomas, Semiautónomas, Organismos Descentralizados, Empresas Industriales o Comerciales del Estado, que son autoridades importantes del Órgano Ejecutivo, pero que no son las autoridades superiores de ese Órgano del Estado. En el presente caso el que está siendo citado es el Representante del Órgano Judicial. Además, el nombramiento de los Magistrados de la Corte, normalmente exceden el término de duración de una Asamblea Legislativa, en tanto que los Directores Generales o Gerentes de Instituciones Autónomas se designan generalmente por el mismo término de duración de la Asamblea Legislativa que los ratifica."

Según la Sala, "todo lo anterior demuestra que, a pesar de la similitud de los términos aprobar y ratificar, éstos no son sinónimos y que tienen las diferencias aquí señaladas. Se ve entonces que la Asamblea Legislativa no ratifica a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia sino que aprueba o imprueba sus nombramientos acordados por el Presidente de la República con el Consejo de Gabinete."

Es evidente que ante iguales circunstancias debe aplicarse el mismo criterio de la Sala respecto del nombramiento, ratificación y aprobación del Procurador General de la Nación y su Suplente.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan acceder a las pretensiones del demandante, por ser conforme a Derecho.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General