

Exp. N°1058-19

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO HUMBERTO SERRANO LEVY, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, CONTRA EL NUMERAL 17 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 45 DEL 4 DE JUNIO DEL 2003.**

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

## **REPÚBLICA DE PANAMÁ**



### **ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

#### **P L E N O**

Panamá, veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020).

#### **VISTOS:**

El Licenciado Humberto Serrano Levy, actuando en su propio nombre, ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la Inconstitucionalidad del numeral 17 del artículo 3 de la Ley 45 de 4 de junio del 2003.

Una vez admitida la presente Demanda de Inconstitucionalidad, y surtidos los trámites correspondientes, se procede a resolver el fondo de la pretensión constitucional formulada.

#### **I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL**

La disposición legal acusada de inconstitucional es el **numeral 17 del artículo 3 de la Ley 45 de 4 de junio del 2003**, cuyo texto es del tenor siguiente:

**“Artículo 3.** Se adiciona un numeral al artículo 347 del Código Judicial, para que sea 17, el 17 pase a ser 18, así:

**Artículo 347.** Corresponden a los agentes del Ministerio Público las siguientes funciones:

...

17. Promover la acción de Amparo de Garantías constitucionales, en los casos que así proceda y en los

procesos en que participen.

18. Las demás funciones que les asignen las leyes.”

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

Señala el demandante que la norma adicionada al Código Judicial, faculta a los funcionarios del Ministerio Público a formalizar Amparos de Garantías Constitucionales en los casos que así proceda y en los Procesos que participen; lo cual han hecho alegando violación al Debido Proceso; sin embargo, considera que el Estado no es sujeto de derechos individuales y sociales, constitucionalmente protegidos, pues, cuentan con otros remedios procesales para ejercer sus intereses, no así esta Acción de Tutela que fue creada para que la persona se defienda frente al Estado; y en este caso lo que provoca es que se enfrente el Estado contra sí mismo, lo que contradice el espíritu para el cual fue creado.

Estima que la norma atacada violenta el artículo 54 de la Constitución Política, el cual determina que quien puede promover esta Acción Protectora de Derechos Fundamentales es “toda persona contra la cual se expida o ejecute por cualquier servidor público una orden de hacer o no hacer”; siendo la premisa que es el servidor público (parte del Estado), quien dicta la orden contra una persona natural o jurídica, vulnerando algún Derecho o Garantía Constitucional.

Para el Accionante queda claro que, el acto dictado por el Estado debe afectar los Derechos Humanos de un ciudadano y no del Estado, quien es el garante del respeto a esos Derechos, por lo que no puede promover Acciones de Amparo de Garantías Constitucionales.

## **III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Mediante **Vista N°03 de 13 de enero del 2020**, la Procuraduría General de la Nación, indicó que el numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial, ha sido objeto de pronunciamiento previo por parte del Pleno de esta Corte

Suprema de Justicia, a través del fallo del 1 de noviembre del 2007 (sic), en el cual se resolvió una Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la Licenciada Mariela Vega, en la cual se decidió que la regla contenida en la norma no es inconstitucional.

En virtud de lo anterior, considera que se ha producido el fenómeno jurídico de Cosa Juzgada Constitucional, toda vez que el estudio sobre la inconstitucionalidad de la norma ha sido efectuado anteriormente, por lo cual estima que no es procedente su estudio nuevamente.

#### **IV. FASE DE ALEGATOS**

De conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, el presente negocio constitucional se fijó en lista por el término de Ley, para que toda persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación, sin embargo, vencido el término, nadie compareció al Tribunal a hacer uso de este derecho.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

Una vez hecho el recuento anterior, es necesario señalar que encontrándose pendiente de resolver la presente Acción, el Pleno se percata que efectivamente, mediante Sentencia del 1 de noviembre de 2017, esta Alta Corporación de Justicia se pronunció sobre la No Inconstitucionalidad del contenido del numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial, adicionado mediante la Ley N°45 de 4 de junio del 2003.

Al respecto, resulta oportuno transcribir, parte del Fallo dictado por esta Superioridad, respecto a la inconstitucionalidad anunciada:

“...La norma legal que alega la demandante como violatoria de la Constitución Política Nacional es el numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial que atribuye como una de las funciones a los agentes del Ministerio Público la de ‘promover la acción de amparo de garantías constitucionales, en los casos que así proceda y en los procesos en los que participen’.

Esta Corporación de Justicia estima conveniente hacer un análisis de la figura del amparo de garantías constitucionales y los sujetos procesales que intervienen en la misma.

Sobre el particular, el artículo 54 de la Constitución

Política establece lo siguiente:

...

De la simple lectura de esta norma constitucional se desprenden ciertas notas características de la acción de amparo, entre las que cabe señalar las siguientes:

- 'a) Es una acción que se concede a toda persona, natural o jurídica;
- b) Procede contra órdenes de hacer o de no hacer dictadas por cualquier servidor público;
- c) Las órdenes de hacer o de no hacer han de ser violatorias de derechos y garantías reconocidas en la Constitución Política;
- ch) La acción de amparo se tramita mediante procedimiento sumario; y,
- d) Es de competencia de los tribunales judiciales' (ver resolución dictada el 18 de abril de 1997 dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Doctor Rolando Murgas contra los artículos 2554, 2555, 2608, 2611, 2612, 2614, 2615, 2616 y 2621 del Código Judicial).

La figura del amparo de garantías constitucionales tiene un doble objeto de protección, '...la integridad y supremacía del ordenamiento constitucional y ...garantizar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos, de las normas que consagran los derechos y garantías fundamentales reconocidos en ese cuerpo de normas superiores a favor de las personas naturales y jurídicas' (ver la sentencia precitada).

Si bien es cierto que el artículo 54 de la Constitución Política otorga legitimación para accionar a 'toda persona', tal como lo ha señalado esta Superioridad anteriormente '...esta fórmula no puede entenderse como generalizada, pues del texto del artículo citado se infiere que la persona está representada por aquella que sufre la violación o amenaza de sus derechos, es decir, el afectado con el acto atacado. Es decir, que el amparista debe ser el afectado, el que sufre en sus derechos las consecuencias de la conducta lesiva...' (ver sentencia fechada 6 de septiembre de 2006 dictada dentro del Amparo de Garantías Constitucionales promovido por la firma forense Icaza, González-Ruiz & Alemán, en representación de BNP Paribas Sucursal Panamá, contra la Fiscalía Sexta de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá).

El demandante o persona interesada que promueve el amparo no es otra que aquella contra la cual se expida o ejecute, por cualquier servidor público, la orden de hacer o de no hacer violatoria de alguno de sus derechos y garantías constitucionales, mientras que el demandado es el servidor público que dictó la orden cuya revocatoria se pide.

Siendo ello así y considerando que los agentes del Ministerio Público intervienen como parte en el proceso penal, estos pudieran ver afectados sus intereses o

pretensiones por una orden de hacer o no hacer dictada dentro del proceso penal, por lo que, contrario a lo que alega la demandante, sí poseen un interés legítimo para promover la acción de amparo de garantías constitucionales de darse esa situación.

Con relación a la alegada violación del artículo 32 de la Constitución Política Nacional, que consagra la garantía constitucional del debido proceso y a la supuesta infracción del artículo 8, numeral 2, literal 'h' de la Convención Americana de Derechos Humanos, que estatuye como una garantía judicial de los enjuiciados el derecho a recurrir el fallo ante el juez o tribunal superior, esta Corporación de Justicia estima prudente efectuar las siguientes consideraciones:

La Constitución Política Nacional establece en el artículo 32 que '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'.

Tal como lo ha señalado esta Superioridad en reiteradas ocasiones, el debido proceso legal se viola únicamente cuando se desconocen trámites esenciales en su tramitación, tales como el traslado de la demanda, la falta de notificación para la celebración de la audiencia, la oportunidad de alegar, de aportar pruebas, de recurrir y la falta de motivación de la sentencia, entre otros aspectos (Ver registro judicial, mayo de 1994, páginas 109 a 111 y resolución dictada el 18 de agosto de 1995 dentro de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Víctor Manuel Collado Sánchez en representación de Ambrosio González y Griselda Díaz de González, en contra de la Sentencia N° PJ-5 de 19 de febrero de 1991 proferida por la Junta de Conciliación y Decisión N° 5).

Estima esta Superioridad que la facultad que la norma legal impugnada confiere a los agentes del Ministerio Público de promover la acción de Amparo de Garantías Constitucionales cuando sea procedente, no viola en forma alguna la garantía del debido proceso, toda vez que la norma impugnada es concordante con lo establecido en el artículo 54 de nuestra Carta Magna.

El artículo 54 precitado no excluye de la facultad de interponer la acción constitucional de amparo a ninguna persona, ni tampoco excluye la posibilidad de accionar esta figura en el proceso penal.

La acción de amparo, únicamente resulta inadmisibile cuando se interpone contra decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2615 del Código Judicial.

Siendo ello así, la alegada violación al 'principio de bilateralidad de las partes' y al 'principio de concordancia con los valores constitucionales', es a todas luces improcedente.

En cuanto al señalamiento de la demandante, relativo a la 'laguna jurídica' que genera la norma impugnada, ya que en esta no se establece el procedimiento que deben seguir los agentes del Ministerio Público para utilizar la acción; en que parte del proceso penal es aplicable y para que delitos y de qué forma demuestra el agente del Ministerio Público el interés legítimo sobre el derecho que alega violentado, esta Superioridad considera que existiendo un procedimiento que prevé el trámite de la figura en comento, este deberá ser el atendido por todos los interesados en promover dicha acción constitucional, incluyendo a los Agentes del Ministerio Público.

Respecto a la alegada infracción del literal 'h', numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el 'principio de doble instancia', no observa esta Superioridad que la norma en análisis promueva, como manifiesta la demandante, que los agentes del Ministerio Público utilicen la acción de amparo como 'una tercera instancia lo cual violenta el principio de la doble instancia'. (ver foja 10 del expediente).

Como hemos manifestado, la norma legal impugnada le atribuye al Ministerio Público el ejercicio de una acción extraordinaria, como lo es la acción de amparo de garantías constitucionales, lo que no implica en forma alguna la creación de una tercera instancia, como erróneamente señala la demandante.

La alegada violación de la norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, es improcedente.

Por último, en cuanto a la alegada infracción de lo dispuesto en el artículo 19 de nuestra Carta Magna, que consagra el 'principio de igualdad', contrario a lo señalado por la demandante, la norma impugnada no contempla ningún privilegio o condición especial para la interposición de la acción de amparo por parte de los agentes del Ministerio Público, quienes deberán cumplir con los requisitos y condiciones legales y constitucionales establecidos para promover dicha acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial..."

Por consiguiente, al haber sido objeto de control de constitucionalidad por parte esta Máxima Corporación de Justicia, que concluyó con la declaratoria que no es inconstitucional la norma atacada, y considerando que la jurisprudencia producida sobre el particular, ha establecido que cuando la Corte se haya pronunciado anteriormente sobre la constitucionalidad de una norma o un acto acusado de inconstitucional, la decisión sentada rige para las acciones

interpuestas contra las mismas normas o actos impugnados, y surge la Excepción de Cosa Juzgada Constitucional.

Sobre este tema la Jurista Panameña María Cristina Chen Stanziola, señaló lo siguiente:

"...Las sentencias producen efectos de cosa juzgada absoluta, cuando resuelven en el fondo una determinada controversia constitucional, ya sea estimando o desestimando la pretensión de inconstitucionalidad de la norma o del acto impugnado y que no exista la posibilidad de ejercer contra esta sentencia recurso alguno, dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados y por lo tanto, se constituyen en obligatoria para todos los estamentos del poder.

Para que una sentencia revista la categoría de cosa juzgada absoluta, el Tribunal Constitucional, debe haber revisado todas las razones de inconstitucionalidad del caso concreto acusado de inconstitucionalidad, de forma tal que no existe posibilidad alguna de presentar nuevamente, supuestos de inconstitucionalidad no analizados en la sentencia en cuestión..."<sup>1</sup>

Entendiendo que, por razones de seguridad jurídica, no es posible el examen constitucional de asuntos que ya han sido materia de pronunciamiento de fondo, por lo que, no debe darse una nueva decisión que afecte o contradiga lo que esta Corte Suprema de Justicia ha sentado en su Fallo, en atención a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, que establece que las decisiones sobre el control constitucional que pronuncie esta Corporación de Justicia son finales, definitivas y obligatorias.

Al respecto, existen precedentes en nuestra jurisprudencia relacionados al fenómeno jurídico de Cosa Juzgada, entre los cuales podemos citar, el siguiente:

"...Como es sabido, dicha Sentencia, por mandato del artículo 206, numeral 3 de la constitución es final, definitiva y obligatoria por lo que la decisión sobre ambas disposiciones tiene carácter de Cosa Juzgada Formal, la cual se produce cuando existe una decisión previa de la Corte sobre la misma norma llevada nuevamente a su conocimiento.

...De allí que, con relación a esta última disposición, opere la denominada Cosa Juzgada Material, la cual se produce cuando el texto de la disposición

<sup>1</sup> CHEN STANZIOLA, María Cristina. "Las Sentencias Constitucionales, Contenidos, Límites y Alcances en Materia de protección de los Derechos Fundamentales". Ediciones Nueva Jurídica. Págs. 145-146.

sometida a control constitucional no es exacto al de otra norma previamente enjuiciada por la Corte, pero cuyo contenido normativo es idéntico.

El Pleno ha expuesto en circunstancias anteriores que la finalidad de la cosa juzgada es evitar que se produzcan sentencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, lo que acarrea la imposibilidad de que esta Superioridad se pronuncie nuevamente sobre la materia previamente resuelta. Esta regla tiene su excepción en los llamados supuestos de relatividad o inestabilidad de la cosa juzgada, a saber: 1) Inconstitucionalidad sobreviniente como consecuencia de cambios o reformas constitucionales; 2) Demandas planteadas por vicios de forma de una ley o acto cuyo contenido material haya sido confrontado y declarado conforme al texto de la Carta Política por el tribunal constitucional, y 3) Casos en que plantean vicios de fondo completamente distintos a los previamente examinados. (Sentencia del 16 de diciembre de 1996, citada en el fallo del 1 de septiembre de 2009).

En consideración a las circunstancias expresadas anteriormente, en cuanto a que las decisiones de esta Alta Corporación Judicial en materia constitucional son finales, definitivas y obligatorias, se observa que en el caso bajo estudio se ha producido el fenómeno jurídico conocido como Cosa Juzgada Constitucional y así se debe declarar.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**, dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el Licenciado Humberto Serrano Levy, actuando en su propio nombre, respecto al numeral 17 del artículo 347 del Código Judicial, adicionado por el artículo 3 de la Ley 45 de 4 de junio del 2003.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
**MAGISTRADO**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**  
**MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA  
MAGISTRADA**

**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA  
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS  
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**