

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 1

*Referencia:* 1

*Año:* 1998

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 12-02-1998

*Título:* POR EL CUAL SE DECLARA INCONSTITUCIONAL EL NUMERAL 3 DEL ARTICULO 4; LAS FRASES "INMUNIDAD" Y "SERAN INTERRUMPIDAS" DEL ARTICULO 12, LA FRASE "DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA" DEL PARRAFO PRIMERO Y TODO EL PARRAFO SEGUNDO DE LOS ARTICULOS 15 Y 23...

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

*Gaceta Oficial:* 23643

*Publicada el:* 02-10-1998

*Rama del Derecho:* DER. CONSTITUCIONAL, DER. ADMINISTRATIVO

*Palabras Claves:* Defensoría del Pueblo, Órgano Judicial, Inconstitucionalidad de las leyes, Demanda de inconstitucionalidad

*Páginas:* 25

*Tamaño en Mb:* 3.164

*Rollo:* 166

*Posición:* 1619

REF: RAMESH UDHARAM MIRPURI MIRPURI  
 NAC: HINDU  
 CED: E-8-50834

Y en virtud de que se han cumplido todas las disposiciones constitucionales y legales que rigen sobre la materia,

**RESUELVE**

EXPEDIR CARTA DE NATURALEZA a favor de RAMESH UDHARAM MIRPURI MIRPURI.

REGISTRESE Y COMUNIQUESE

ERNESTO PEREZ BALLADARES  
 Presidente de la República

RAUL MONTENEGRO DIVIAZO  
 Ministro de Gobierno y Justicia

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
 ENTRADA 500-97  
 FALLO DE 12 DE FEBRERO DE 1998**

Magistrado Ponente: Arturo Hoyos

Ent.500-97

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LCDO. HECTOR RIOS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACION, CONTRA LOS NUMERALES 1 y 3 DEL ARTICULO 4; EL NUMERAL 7 DEL ARTICULO 8; LAS FRASES "LA INMUNIDAD Y SERAN ININTERRUMPIDAS " DEL ARTICULO 12; LOS PARRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTICULO 15 Y EL ARTICULO 23 DE LA LEY No. 7 DE 5 DE FEBRERO DE 1997.

**REPUBLICA DE PANAMA  
 ORGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**P L E N O**

Panamá, doce (12) de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998),

V I S T O S:

El Licenciado Héctor Castillo Ríos, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado demanda en la cual pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que son inconstitucionales los numerales 1 y 3 del artículo 4, el numeral 7 del artículo 8, las frases "la inmunidad" y "serán ininterrumpidas" del artículo 12, los párrafos 1° y 2° del artículo 15 y el artículo 23 de la Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997, expedida por la Asamblea Legislativa.

I. La pretensión y su fundamento.

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en una petición dirigida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que declare que son inconstitucionales los numerales 1 y 3 del artículo 4; el numeral 7 del artículo 8; las frases "la inmunidad" y "serán ininterrumpidas" del artículo 12; los párrafos primero y segundo del artículo 15 y el artículo 23 todos de la Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997.

Sostiene el demandante que los numerales 1 y 3 del artículo 4 de la Ley N° 7 de 1997 infringen en forma directa los numerales 3 y 4 del artículo 217 de la Constitución, toda vez que en aquellos numerales se le atribuyen a la Defensoría del Pueblo facultades de investigar "los actos u omisiones de las autoridades y de los servidores públicos" que conlleven violaciones a los derechos que están previstos en el título III de la Constitución, así como "los demás derechos constitucionales" y los reconocidos en tratados, convenios y declaraciones internacionales, cuando estos últimos hayan sido suscritos y ratificados por Panamá y, por la otra, "investigar sobre los actos, hechos y omisiones de los servidores públicos" -sin especificar que tipo de actos, hechos u omisiones- cuando de acuerdo a lo que establece la Constitución, es al Ministerio Público al que le compete "vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes", como también perseguir e investigar los delitos y contravenciones de las disposiciones tanto constitucionales como legales. A juicio del demandante, no le es dable al legislador en virtud de su función legislativa, atribuir a autoridad o institución alguna las funciones que la Constitución asigna a un organismo en especial, en este caso, al Ministerio Público. En todo caso, señala el demandante, debía implicar la regulación de

tales funciones, dentro del ámbito de competencia de la citada entidad estatal, sin desbordar el marco constitucional.

El demandante considera que los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional han sido violados directamente, por el numeral 7 del artículo 8 de la Ley N° 7 de 1997 al incluir entre los requisitos que se establecen para ser elegido titular de la Defensoría del Pueblo, se señala que se preferirá aquella persona que sea "profesional del derecho", lo que constituye, a juicio del demandante, un trato discriminatorio, con respecto a los otros panameños que, aun cuando reúnan todos los otros requisitos, no sean profesionales del derecho. Añade el demandante que si para ejercer la Defensoría del Pueblo no es menester poseer el título de Licenciado en Derecho, mal se puede entonces dar preferencia a esta clase de profesional, pues ello conlleva un trato desigual frente a la Ley y a favor de un tipo de profesional en especial.

Por otro lado, se señalan infringidos los artículos 148 y 149 de la Constitución Nacional, los cuales regulan lo que la doctrina denomina el estatus parlamentario, en la medida en que a través de estas normas se reviste al Legislador de una serie de prerrogativas a objeto de que desempeñe sus funciones con libertad e independencia. Estas prerrogativas no pueden, en opinión del demandante, otorgarse a funcionarios públicos que no tengan la calidad de Legislador de la República razón por la cual considera que los párrafos primero y segundo del artículo 15 y las frases "la inmunidad" y "serán ininterrumpidos" que se regulan en el artículo 12, ambos de la Ley N° 7 de 1997, son inconstitucionales al pretender atribuir inmunidad tanto al Defensor del Pueblo como a sus adjuntos, de forma ininterrumpida, mientras estén en el cargo, cuando en el caso de los Legisladores sólo se les concede dicha inmunidad cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta

y hasta cinco días después, lo que a su juicio le otorga al Defensor del Pueblo una inmunidad aún mayor que la que detentan los Legisladores. Ello aunado al hecho de que en la redacción de los párrafos primero y segundo del artículo 15 antes aludido se reproducen los artículos 148 y 149 de la Constitución, convirtiendo los mismos en normas constitucionales y legales al mismo tiempo. En referencia a lo antes expuesto, el demandante transcribe parte de la sentencia expedida por la Corte Suprema de Justicia el día 22 de marzo de 1991 en la cual señala que "un mismo precepto jurídico no puede ser a la par constitucional y legal: no puede ser al mismo tiempo superior e inferior dentro del ordenamiento jurídico estatal".

Finalmente, se señalan infringidos directamente por el artículo 23 de la Ley N° 7 de 1997 los artículos 199, 206, 208 y el numeral 2 del artículo 219 de la Constitución Nacional, toda vez que en dicha disposición legal se faculta a la Defensoría del Pueblo a "recibir e investigar las quejas que se originen por deficiente prestación del servicio por parte de la Administración de Justicia", lo que abre la posibilidad que a través de dicha facultad que no precisa los casos que puedan dar lugar a tales quejas, se investigue a los Magistrados de la Corte Suprema, al Procurador General de la Nación y al Procurador de la Administración, lo que vendría a trastocar la independencia judicial. Ello aunado a que dicha norma contraría e infringe la estructura que establece la Constitución, tanto en lo referente al Organismo Judicial como al Ministerio Público, cuando regula el orden jerárquico de ambas entidades, correspondiéndole a los superiores de los distintos funcionarios conocer las faltas en las que incurran en el ejercicio de sus funciones.

La inconstitucionalidad del aludido precepto legal se hace más patente en cuanto al caso de los agentes del

Ministerio Público cuando se le asigna la facultad a la Defensoría del Pueblo de recibir e investigar quejas que se originen por deficiente prestación del servicio por parte de la Administración de Justicia.

II. La postura del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación rindió concepto mediante la Vista N° 22 de 2 de septiembre de 1997. En dicho escrito el citado funcionario coincide con los planteamientos esgrimidos por el demandante por cuanto a su juicio la Ley N° 7 de 1997 proyecta una figura del Defensor del Pueblo que desvertebra la estructura constitucional, adjudicándole funciones que constitucionalmente están reservadas al Ministerio Público al tenor de lo establecido en el artículo 217 de la Carta Constitucional.

Por otro lado, señala el funcionario, el requisito que exige el numeral 7 del artículo 8 al disponer que para ser elegido titular de la Defensoría del Pueblo se debe ser profesional del derecho, y recomendable si cuenta con postgrado en derechos humanos entraña hasta cierto punto un tratamiento discriminatorio incompatible con el principio que postula la Constitución Nacional que proscribe tales tratamientos.

En relación al tema de la inmunidad que la Ley N° 7 de 1997 le confiere al Defensor del Pueblo y sus adjuntos con carácter ininterrumpido, señala el funcionario, que se excede la prerrogativa que la Constitución Nacional brinda a los Legisladores en el artículo 149, por lo que a su juicio se han rebasado los contornos y alcance de una norma superior.

También considera el citado funcionario que el artículo 23 de la Ley N° 7 de 1997 vulnera la letra y el espíritu de nuestra Constitución, que postula la distribución de funciones de los poderes entre los órganos del Estado y establece que el legislador no puede erigirse en Constituyente y subvertir el

orden constitucional, pues la Ley N° 7 de 1997 apareja un dualismo funcional atentatorio de la buena marcha e interrelación entre estas dos instituciones (la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público), sobre todo cuando la Ley 7 de 1997 le asigna funciones a la Defensoría del Pueblo que la Constitución adscribe al Ministerio Público de manera privativa.

Concluye el Procurador General de la Nación que no debe entenderse que la Defensoría del Pueblo es un rival del Ministerio Público y de la Administración Pública en general, pues también funge como coadyuvante de éstos.

Finalmente el Procurador General de la Nación solicita que los numerales 1 y 3 del artículo 4; el numeral 7 del artículo 8; las frases "la inmunidad" y "serán ininterrumpidos" que aparecen en el artículo 12; los párrafos primero y segundo del artículo 15 y el artículo 23 de la Ley N° 7 de 1997 sean declarados inconstitucionales.

### III. Alegatos

Vencida la fase de alegatos con escritos presentados por los licenciados Sidney Sitton, José Alberto Alvarez, Italo Isaac Antinori y César Guevara, dentro del término previsto en el artículo 2555 del Código Judicial, debe la Corte decidir el fondo de la pretensión formulada en la demanda.

### IV. La Defensoría del Pueblo como garantía adicional de los derechos fundamentales

La figura del Ombudsman tiene su origen remoto en Suecia cuando en 1809 se creó esta autoridad a fin de controlar el exceso de poder de la monarquía, es decir, como un mecanismo de control de las actividades del Rey y sus funcionarios.

Esta figura fue paulatinamente reconocida y adoptada por otros países con diferentes denominaciones tales como Promotor

de la Justicia (Portugal), "Defensor del Pueblo" (España), "Comisionado Parlamentario", "Defensor Cívico (Italia) y otras.

El destacado tratadista español Víctor Fairén Guillén se refiere al "Defensor del Pueblo" en los siguientes términos:

"Los ombudsmen, o bien, los "Parliamentary Commissioner's" (nos referimos, para este último nombre, a Nueva Zelanda y a Inglaterra) son figuras de Derecho público cuya aparición se produjo en Suecia (con semejantes caracteres a los actuales, en la Constitución de 1809); son "representantes" del Parlamento o "Comisionados" del mismo, que los nombra -directa o indirectamente-; por ello, cuando es el Poder Ejecutivo quien nombra a un ombudsman -p. ej., algunos de los llamados "ombudsmen de los consumidores"- no se puede decir que en realidad sean tales, ya que la característica del ombudsman arquetipo, el que ha producido la "ombudsmanía" de la que hablan con más o menos fortuna algunos autores - es la de ser un órgano creado en los Parlamentos como representante o comisionado de los mismos, con la doble misión de supervisar el funcionamiento de la Administración y de velar por los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos vulnerados por aquélla, teniendo además una discreta y posible actuación prelegislativa a través de los informes que debe enviar a los Parlamentos (anualmente, en casos extraordinarios o importantes o cuando aquel se lo pide), sin que tenga potestad jurisdiccional. No pueden los ombudsmen "dictar sentencias" ni "obligar" legalmente a la Administración; se limitan a emitir, en su caso, "opiniones", "recomendaciones" que pueden tener el carácter -evidentemente, según el "tono" que el ombudsman utilice en cada caso- desde "sugerencias" hasta el de "admoniciones" o "reprimendas" a la Administración que cometió el vicio imputado. Son magistraturas de "persuasión", y la clave de su éxito no se halla en su "autoridad", sino mejor en su auctoritas, en el sentido romano de la expresión; en el sentimiento público y popular de su superioridad técnica y moral, fuera de política; sentimiento acatado, no sin asperezas anteriores, por las Administraciones, incluso por las superiores- recordemos el caso de Finlandia-; pero no tienen la potestad de coertio inherente a la jurisdicción. Sencillamente, no son jueces, sino



"persuasores"; no excluyen la vía jurisdiccional, sino que la preceden o la evitan a través de dicha persuasión; ....."

(FAIREN GUILLEN, Víctor. El Defensor del Pueblo -Ombudsman-. Tomo I. Parte General. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España. 1982. págs. 197-198)

El distinguido constitucionalista mejicano Héctor Fix Zamudio, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha afirmado que la figura del Ombudsman:

"es un organismo dirigido por uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos; funcionarios que, con el auxilio de personal técnico, poseen la atribución de recibir e investigar (en ocasiones de oficio) las reclamaciones de los particulares por la afectación de sus derechos e intereses legítimos (incluyendo, cada vez con mayor vigor, los de carácter fundamental), consagrados en las disposiciones legislativas o en las de carácter constitucional (así como en los tratados internacionales sobre derechos humanos), no sólo por infracciones a la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad, error o retraso manifiesto en la conducta de las autoridades públicas, especialmente las de carácter administrativo". (subrayado nuestro). (FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Garantías de los Derechos. Control Judicial. Amparo. Ombudsman. La protección jurídica de los derechos humanos en Latinoamérica: habeas corpus, amparo y Ombudsman", en la obra colectiva El Derecho Público de Finales de Siglo. Una Perspectiva Iberoamericana, publicada bajo la dirección de Eduardo García de Enterría y Manuel Claver Arévalo, Editorial Civitas, Madrid, 1997, págs. 625 y 626.)

En la actualidad, varios países, entre ellos Dinamarca, Francia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, España, Colombia, México, Puerto Rico, Guatemala, Brasil, Argentina y Canadá han adoptado esta figura normalmente a nivel constitucional y excepcionalmente a nivel legal, con diferentes facultades y adscritos a distintos órganos del Estado así como también su selección, requisitos, competencia y facultades varían de un país a otro.

En Panamá, la figura del Defensor del Pueblo no se prevé en la Constitución. Ha sido creada sin referencia a una norma constitucional específica por lo que su regulación legal, con mayor razón, no debe entrar en conflicto con la estructura constitucional de otras instituciones de Derecho Público.

Es sin apoyo expreso de la Constitución Política de la República de Panamá que se crea -mediante la Ley N° 7 de 1997- la figura del Defensor del Pueblo, que tiene como función principal, velar por la protección de los derechos establecidos en el Título III de la Constitución, así como los derechos previstos en los convenios internacionales de derechos humanos. No debemos perder de vista el principio de la supremacía de la Constitución pues, como esta institución jurídica ha sido creada por ley, las normas contenidas en dicha ley no deben colisionar ni mucho menos infringir normas de superior jerarquía, como lo son las normas de carácter constitucional.

Si bien la figura del Defensor del Pueblo no está regulada constitucionalmente, la institución no es incompatible con nuestro ordenamiento constitucional porque se trata de una garantía adicional de los derechos previstos en la Constitución y en las Leyes y estima la Corte, de conformidad con el principio de interpretación constitucional favorecedor de los derechos fundamentales y de sus garantías (favor libertatis) que tanto los derechos como las garantías de los mismos previstas en la Constitución son mínimos y que pueden ser ampliados por la Ley o por la interpretación constitucional de la Corte Suprema.

Con razón se sostiene que "la Corte ha entendido que los derechos fundamentales y sus garantías tienen un contenido mínimo que puede ser expandido por la interpretación constitucional. Con ello se establece el principio que aquí comentamos, el cual implica una opción en favor de la libertad

como valor esencial de la democracia liberal, forma de gobierno prevista en nuestro ordenamiento constitucional."

"Un ejemplo de lo anterior es la sentencia del Pleno de 18 de noviembre de 1991, mediante la cual se consagró el habeas corpus preventivo en Panamá. Hasta ese momento había prevalecido la tesis de que la Constitución en su artículo 21 solo protegía contra la privación efectiva de la libertad corporal y no contra las amenazas de privación, pero la Corte entendió que esa norma constitucional consagraba una garantía mínima que no impedía una ampliación mediante la interpretación constitucional. Se superó la interpretación gramatical, desarrollando judicialmente el artículo 21 en favor de la libertad." (A. HOYOS. La interpretación constitucional. Editorial Temis, Bogotá, 1993, pág. 23).

En este caso la Ley N° 7 de 1997 crea una garantía adicional de los derechos fundamentales previstos en el Título III por lo que una parte de vital importancia de la Constitución se ve reforzada, con lo cual la Defensoría del Pueblo puede contribuir a una mayor efectividad de la Constitución. Este es un rasgo de fundamental importancia en esta institución y que lleva a la Corte a encontrarla compatible con la Constitución.

Panamá cuenta con otras garantías de los derechos, previstas en la Constitución: el Habeas Corpus y el Amparo. Pero otras garantías procesales de los derechos han sido creadas por Ley, como el contencioso-administrativo de los derechos humanos previsto en la Ley 19 de 1991, expedida en desarrollo del artículo 203 numeral 2 de la Constitución.

Por lo anterior la Corte estima que el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 7 de 1997 no es inconstitucional, como alega la parte demandante. El texto de esta norma es el siguiente:

"ARTICULO 4. La Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Investigar los actos u omisiones de las autoridades y de los servidores públicos que impliquen violaciones a los derechos establecidos en el Título III de la Constitución Política de la República, los demás derechos constitucionales, así como los previstos en tratados, convenios y declaraciones internacionales, suscritos y ratificados por el Estado panameño.

....."

Debe entenderse, de conformidad con lo que se señala en esta sentencia, que la potestad de conducir dichas investigaciones no cubre actos jurisdiccionales o administrativos realizados por el Ministerio Público, el Tribunal Electoral o el Organo Judicial.

V. El Defensor del Pueblo y la potestad constitucional del Ministerio Público y del Organo Judicial de investigar las faltas administrativas de los servidores judiciales.

El demandante considera que el numeral 3 del artículo 4 de la Ley Nº 7 de 1997 infringe en forma directa los numerales 3 y 4 del artículo 217 de la Constitución Nacional.

Dichas normas establecen textualmente lo siguiente:

"ARTICULO 4. La Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes atribuciones:

.....

- 3. Investigar sobre los actos, hechos u omisiones de los servidores públicos del Organo Legislativo, del Organo Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Electoral, sólo en la medida en que sean de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

: ....."

"ARTICULO 217. Son atribuciones del Ministerio Público:

- 1. ....
- 2. ....
- 3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.
- 4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.

....."

La Corte coincide plenamente con los planteamientos del demandante por cuanto en Panamá, tal como lo señala el Magistrado Edgardo Molino Mola en su ponencia "El Ombudsman: Controlador de la Arbitrariedad Gubernamental" (1985), ciertas facultades del Defensor del Pueblo han sido atribuidas constitucionalmente al Ministerio Público. En la misma se señala lo siguiente:

"En la Constitución Panameña de 1904, se estableció que a los funcionarios del Ministerio Público les correspondía defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, supervigilar la conducta de los empleados públicos en lo oficial y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.

Casi todas esas funciones, son hoy competencia de los ombudsmen en los países que existe como institución.

Y es que esas funciones encajaban perfectamente con los fines del Estado descrito en los preámbulos y en las normas sobre la razón del porqué estaban instituidas las autoridades.

Lo que sucedió en Panamá y en gran parte de los países que le atribuyeron estas funciones al Ministerio Público es que nunca las cumplieron. Todas las demás Constituciones Panameñas (1941, 1946 y 1972) mantuvieron estas atribuciones en el Ministerio Público..."

Vemos así que los numerales 3 y 4 del artículo 217 de la Constitución Política de Panamá le otorgan al Procurador General de la Nación la facultad de vigilar la conducta oficial y el desempeño de los funcionarios públicos en general; así como la capacidad de perseguir aquellas actuaciones que constituyan delito o contravención. Por ende, si la investigación de esas conductas constituye una función constitucional del Procurador General de la Nación, y de la Corte Suprema y otras dependencias judiciales cuando se trate de faltas administrativas o a la ética judicial, según lo resolvió el Pleno de manera final y definitiva en sentencia de 3 de mayo de 1993, entonces es claro que atribuir esa potestad

de investigación de conductas administrativas de los funcionarios del Organo Judicial y del Ministerio Público al Defensor del Pueblo es abiertamente violatorio de la norma constitucional citada y de los artículos 199, 206, 208, 220 y 221 constitucional según fueron interpretados en la sentencia de 3 de mayo de 1993 que declaró inconstitucionales los artículos 441 y 449 del Código Judicial. La potestad disciplinaria del Organo Judicial y del Ministerio Público implica la investigación y potencial sanción de la conducta administrativa de los servidores judiciales, como una manifestación esencial de la independencia judicial.

VI. Las calificaciones del Defensor del Pueblo.

Por otro lado, la parte actora considera que los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional han sido infringidos directamente por el numeral 7 del artículo 8 de la Ley N° 7 de 1997. Las normas cuya violación se alega señalan lo siguiente:

"ARTICULO 8. Puede ser elegido titular de la Defensoría del Pueblo, toda persona que reúna los siguientes requisitos:

.....  
7. Ser, de preferencia, profesional del derecho, especialmente si cuenta con postgrado en derechos humanos."

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

"ARTICULO 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."

En relación a la alegada incompatibilidad existente entre el numeral 7 del artículo 8 de la Ley N° 7 de 1997 y el llamado principio de igualdad ante la Ley consagrado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional, cabe señalar que estas garantías fundamentales no han sido vulneradas por la norma acusada, debido a que el mismo no establece un fuero o privilegio personal ni discrimina por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, ni distingue entre nacionales o extranjeros.

El numeral 7 del artículo 8 de la Ley N° 7 de 1997 establece -como uno de los requisitos para ser elegido titular de la Defensoría del Pueblo- ser, de preferencia, profesional del derecho, especialmente si cuenta con postgrado en derechos humanos. En este sentido, no son pertinentes los argumentos que invocan una supuesta discriminación. Este Tribunal Colegiado de manera inveterada ha venido determinando el significado razonable, positivo y la esencia de las normas constitucionales en estudio.

Los preceptos constitucionales en comento están dirigidos a la prohibición de fueros y privilegios personales y distingos por razón de condiciones en ellos señaladas, es decir, la creación de diferenciaciones injustas en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones o restricciones injustas o injuriosas que entrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentran en la misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, sexo, religión o ideas políticas y su condición de nacional o de extranjero.

Cabe resaltar que en muchos países en los cuales se ha adoptado la figura del Defensor del Pueblo -independientemente de su denominación- uno de los principales requisitos que se establecen dentro del mecanismo de selección es que sea un profesional del derecho de alta y distinguida trayectoria

En relación a la alegada incompatibilidad existente entre el numeral 7 del artículo 8 de la Ley N° 7 de 1997 y el llamado principio de igualdad ante la Ley consagrado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional, cabe señalar que estas garantías fundamentales no han sido vulneradas por la norma acusada, debido a que el mismo no establece un fuero o privilegio personal ni discrimina por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, ni distingue entre nacionales o extranjeros.

El numeral 7 del artículo 8 de la Ley N° 7 de 1997 establece -como uno de los requisitos para ser elegido titular de la Defensoría del Pueblo- ser, de preferencia, profesional del derecho, especialmente si cuenta con postgrado en derechos humanos. En este sentido, no son pertinentes los argumentos que invocan una supuesta discriminación. Este Tribunal Colegiado de manera inveterada ha venido determinando el significado razonable, positivo y la esencia de las normas constitucionales en estudio.

Los preceptos constitucionales en comento están dirigidos a la prohibición de fueros y privilegios personales y distingos por razón de condiciones en ellos señaladas, es decir, la creación de diferenciaciones injustas en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones o restricciones injustas o injuriosas que entrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentran en la misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, sexo, religión o ideas políticas y su condición de nacional o de extranjero.

Cabe resaltar que en muchos países en los cuales se ha adoptado la figura del Defensor del Pueblo -independientemente de su denominación- uno de los principales requisitos que se establecen dentro del mecanismo de selección es que sea un profesional del derecho de alta y distinguida trayectoria



jurídica. En Suecia, por ejemplo, se requiere que sea una persona de solvencia moral y prestigio jurídico; en Finlandia se requiere de una persona eminentemente experta en leyes; en Dinamarca exigen una persona de gran preparación y trayectoria jurídica; en Noruega se requiere de un abogado altamente calificado, eminente jurista marginado del juego político; en Guatemala se requieren las mismas condiciones que para ser Magistrado. Hay otros países, como por ejemplo Inglaterra, Francia e Israel que no requieren que sea jurista para poder ejercer el cargo, a pesar de que en la doctrina se señala que a aquel que lo ejerciera le sería de gran utilidad poseer al menos ciertos conocimientos jurídicos pero no lo establecen como una condición sine qua non para el exitoso ejercicio del cargo.

En síntesis, el principio de igualdad que se desprende de la estructura y carácter mismo de la Constitución Nacional consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, y en el negocio sub-júdice se desprende palmariamente que la norma acusada no establece un privilegio o distingo que contravenga lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de Panamá. Se desestima, pues, este cargo.

VII. Sólo la Constitución o un Tratado o Convenio internacional pueden otorgar inmunidad a un funcionario público.

El demandante considera que los párrafos primero y segundo del artículo 15 al igual que las frases "la inmunidad" y "serán ininterrumpidas" que se regulan en el artículo 12 de la Ley 7 de 1997 son violatorias de los artículos 148 y 149 normas que a la letra dicen:

"ARTICULO 12. El ejercicio de las atribuciones de la Defensoría del Pueblo y la inmunidad del Defensor o Defensora

del Pueblo y sus Adjuntos, serán ininterrumpidos. No estarán limitados a días hábiles, ni se suspenderán durante el receso de la Asamblea Legislativa.

La declaratoria de Estado de urgencia, no impide a la Defensoría del Pueblo el ejercicio de sus atribuciones y facultades."

"ARTICULO 15. El Defensor o Defensora del Pueblo y sus adjuntos no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

Esta inmunidad no surte efecto en caso de flagrante delito. El Defensor o Defensora del Pueblo y sus Adjuntos podrán ser demandados civilmente; pero no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de sus nombramientos hasta el vencimiento de sus períodos. El Defensor o Defensora del Pueblo y sus Adjuntos, no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus cargos.

"ARTICULO 148. Los miembros de la Asamblea Legislativa no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo."

"ARTICULO 149. Cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después, los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

Esta inmunidad no surte efecto cuando el Legislador renuncie a la misma o en caso de flagrante delito.

El Legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período."

El principio general previsto en la Constitución en su artículo 18 es que los servidores públicos son responsables por violaciones a la Constitución y a la Ley y, además, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas. Sólo la Constitución puede prever excepciones a este principio de responsabilidad legal de los servidores públicos.

pero la Ley no puede, como se hace en la Ley N° 7 de 1997, señalar que el Defensor del Pueblo y sus adjuntos no son responsables por las opiniones "o los votos" que emitan en el ejercicio de sus cargos.

El Pleno de esta Corporación considera que resultan a todas luces contrario a nuestros preceptos constitucionales las frases y párrafos arriba transcritos en primer lugar, por cuanto se le concede no sólo al Defensor del Pueblo sino a sus funcionarios adjuntos una inmunidad que incluso excede la otorgada por la Constitución a los Legisladores, sin tener la calidad de tales pues la inmunidad de los Legisladores es limitada en el tiempo (5 días antes del período de sesiones, durante éstas y hasta 5 días después) mientras que la prevista en favor del Defensor del Pueblo es "ininterrumpida". Sólo gozan de inmunidad aquellos funcionarios a quienes la Constitución expresamente se la otorga, tal como la prevista para los Legisladores. Ello aunado al hecho de que la figura del Defensor no ha sido creada constitucionalmente sino a través de una norma legal, impide, pues, adjudicarle una inmunidad establecida constitucionalmente a un funcionario cuya creación ha sido a través de una norma legal.

Por otro lado, la redacción de las normas impugnadas en este cargo es de contenido igual a las que consagran la inmunidad de los Legisladores en los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución (incluso se señala que el Defensor del Pueblo, que no pertenece a un cuerpo colegiado, no es responsable por "los votos" que emita) y -en este sentido- el Pleno de esta Corporación ha señalado con anterioridad la imposibilidad de que un precepto constitucional referente a la inmunidad parlamentaria sea reproducido a nivel legal. En sentencia de 22 de noviembre de 1991 se señaló lo siguiente:

"La Corte coincide con la Procuraduría en que la Asamblea asume, mediante dicho artículo, la facultad de interpretar la Ley. Pero discrepa en cuanto a que por medio de un precepto legal se pueden reproducir textualmente o casi textualmente con carácter de ley artículos de la Constitución. Pues el legislador al hacer esta transposición normativa está atribuyendo la condición de ley ordinaria a una norma que a la vez tiene jerarquía constitucional. Y semejante dualidad normativa contraviene la esencia misma del sistema constitucional, según el cual sus normas son supremas dentro del ámbito del Estado."

También puede ser fuente de inmunidad un Tratado o Convenio internacional, pero no existe, en este caso, un instrumento de esa naturaleza, ratificado por Panamá, que le otorgue al Defensor del Pueblo y a sus adjuntos tal calidad.

No es contrario a la Constitución que se proteja al Defensor del Pueblo contra detenciones arbitrarias porque, de lo contrario, se haría muy difícil el cumplimiento de las funciones que la Corte considera constitucionales (investigar violaciones a los derechos humanos). De allí que no infringe la Constitución que ese funcionario no pueda ser perseguido o detenido por causas penales o policivas sin autorización previa, pero ésta no puede quedar en manos de la Asamblea Legislativa, que es un órgano político que no tiene competencia para destituir ni para juzgar al Defensor del Pueblo. Es la Corte Suprema de Justicia (artículo 11, numeral 4 y artículo 15 de la Ley N° 7 de 1997) la competente para destituir y para juzgar al Defensor del Pueblo y, por ello, el Defensor del Pueblo y sus adjuntos no pueden ser detenidos o perseguidos sin autorización previa de la Corte Suprema de Justicia salvo el caso de flagrancia a que se refiere el artículo 2149 del Código Judicial.

Por lo expuesto, la Corte estima que las frases "la inmunidad" y "serán ininterrumpidos" contenidas en el artículo 12 y las frases "de la Asamblea Legislativa" del párrafo

primero del artículo 15 y el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley N° 7 de 1997 son inconstitucionales.

VIII. La injerencia del Defensor del Pueblo en la actividad judicial es contraria a la independencia judicial.

La parte actora considera que el artículo 23 de la Ley N° 7 de 1997 infringe los artículos 199, 206, 208 y el numeral 2 del artículo 219 de la Constitución Nacional. Las normas antes mencionadas son del siguiente tenor literal:

"ARTICULO 23. La Defensoría del Pueblo podrá recibir e investigar las quejas que se originen por deficiente prestación del servicio por parte de la administración de justicia."

"ARTICULO 199. El Organo Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca."

"ARTICULO 206. En los Tribunales y Juzgados que la Ley establezca, los Magistrados serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los Jueces por su superior jerárquico. El personal subalterno será nombrado por el Tribunal o Juez respectivo. todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial, según lo dispuesto en el Título XI."

"ARTICULO 208. Los Magistrados y Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley."

"ARTICULO 219. Son funciones especiales del Procurador General de la Nación:

1. ....
2. Velar por que los demás Agentes del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y que se les exija responsabilidad por las faltas o delitos que cometan."

El artículo 23 de la Ley N° 7 de 1997 es fundamentalmente contrario a la independencia judicial porque prevé la intromisión en la administración de justicia de un servidor público que no forma parte de ésta ni tiene potestades,

asignadas por la Constitución, para controlar o para fiscalizar al Organo Judicial ni al Ministerio Público.

En ese sentido, el artículo 207 de la Constitución señala palmariamente que 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. La independencia judicial debe entenderse, en un sentido amplio, como una garantía de los Jueces y Fiscales de cumplir sus funciones sin intromisión de otros servidores públicos ni de otros órganos del Estado, de lo cual derivan una serie de protecciones tendientes a liberarlos de esas potenciales injerencias (integridad de sus salarios, protección contra destituciones arbitrarias y otras). Es evidente que la independencia judicial cada día adquiere nuevas dimensiones pues nuevas realidades hacen imperativo que los jueces tomen sus decisiones libres de presiones provenientes de las partes, de los medios de comunicación social o de otros poderes no estatales.

La independencia judicial no se agota en lo estrictamente jurisdiccional sino que también abarca la potestad del Organo Judicial de administrar sus bienes, la carrera judicial y la potestad disciplinaria. Es incompatible con la independencia judicial que el Defensor del Pueblo y sus adjuntos puedan intervenir en cuestiones administrativas del Organo Judicial como la convocatoria de concursos o de evaluaciones dentro de la Carrera Judicial, el nombramiento o destitución de jueces, la afiliación de la Corte Suprema a una organización internacional de jueces o la celebración de contratos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda y Tesoro en virtud de normas constitucionales.

De ahí, que el artículo 23 de la Ley N° 7 de 1997 conculque la independencia judicial en diversos aspectos, pues no pueden los órganos políticos del Estado crear instituciones

con potestad de inmiscuirse en las funciones judiciales o administrativas del Organismo Judicial, sin que tal injerencia esté expresamente prevista en la Constitución. Esta última prevé, por ejemplo, el control de la gestión de las finanzas públicas, incluidas las del Organismo Judicial y el Ministerio Público, por la Contraloría General de la República y también contempla, entre las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa, la de juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema, al igual que la potestad del Ministerio Público de investigar a los servidores públicos, incluidos los judiciales.

No puede la Ley autorizar otras intervenciones de personas o entidades estatales en la administración de justicia, distintas a las previstas en la Constitución. De ahí que la citada norma sea claramente inconstitucional.

Nos hemos permitido analizar la norma antes mencionada en relación al artículo acusado de inconstitucionalidad tenida en consideración que en materia de justicia constitucional objetiva rige el principio de universalidad constitucional, consagrado en el artículo 2557 del Código Judicial que obliga a la Corte Suprema a confrontar los actos acusados de inconstitucionales con la totalidad de los preceptos de la Constitución, y si el juzgador encuentra que las disposiciones sometidas a su decisión pudieran transgredir mandatos constitucionales distintos a los invocados en la demanda, o que la posible violación de las normas constitucionales pudiere ocurrir por causa o en forma diferente a la indicada en la demanda, la Corte debe examinar el asunto a la luz de los preceptos de rango superior que considere pertinentes, en aplicación del artículo 2557 y de un principio de hermenéutica constitucional: la interpretación sistemática que se traduce en el principio de unidad de la Constitución. En este orden de ideas es preciso hacer énfasis en que el artículo 23 de la

Ley N° 7 de 1997 le concede a la Defensoría del Pueblo la facultad de recibir e investigar las quejas que se originen por deficiente prestación del servicio por parte de la administración de justicia lo cual colisiona, de manera evidente, con la independencia judicial. Y es que se debe tener presente que Panamá mantiene un sistema de separación de poderes en los tres Organos del Estado como lo son el Organó Ejecutivo, el Organó Legislativo y el Organó Judicial. De modo que si una institución diseñada por los dos primeros órganos tiene injerencia en la esfera de competencia del tercero se mermaría la independencia judicial. Para mantener la independencia judicial y a través de ésta la justicia imparcial, se requiere la existencia de un Organó Judicial al cual se le garantice su capacidad decisoria autónoma. Esta es una de las principales razones por las cuales muchos países en mayor o menor grado establecen en sus respectivas normativas que los tribunales de justicia y la actividad judicial en general quedan excluidas del ámbito de competencia del Ombudsman.

Con toda razón ha afirmado el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, uno de los más conspicuos defensores del Ombudsman en Latinoamérica, que "un Ombudsman no puede conocer de una cuestión jurisdiccional; es decir, no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está conociendo un juez ni puede revisar una sentencia. La regla general es que el Ombudsman no puede substituir al juez, el cual le merece todo respeto, porque si lo hiciera podría resultar más dañina la medicina que la enfermedad." ("Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos", en la obra colectiva Homenaje al Profesor Eduardo Ortiz Ortiz, editada por el Colegio Santo Tomás de Aquino y la Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1994, pág. 530).



A juicio de esta Corporación, las facultades otorgadas por la Ley al Defensor del Pueblo no pueden colisionar con aquellas asignadas constitucionalmente al Órgano Judicial o al Ministerio Público, ni con procedimientos y jurisdicciones ya establecidas para la protección de los administrados.

Por otro lado, el artículo 23 de la Ley N° 7 de 1997 también vulnera el artículo 219 de nuestra Constitución Política puesto que esta última le asigna al Procurador General de la Nación la función especial de velar por el buen desempeño de los agentes del Ministerio Público y lo faculta para exigir la responsabilidad por las faltas o delitos que cometan. La infracción a esta norma es clara por cuanto tal como lo señalamos en el análisis del primer cargo, no puede el Defensor del Pueblo -figura creada por ley- asumir la potestad disciplinaria que constitucionalmente ha sido adscrita al Procurador General de la Nación. Procede, pues, el presente cargo.

El Pleno de esta Corporación estima que, efectivamente, el artículo 23 de la Ley N° 7 de 1997 es violatoria no solo de las normas constitucionales arriba transcritas sino también del artículo 203 numeral 2 de la Constitución Nacional por cuanto el mismo establece claramente dentro de las atribuciones de la Sala Tercera -que detenta privativamente la jurisdicción contencioso administrativa- la de pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones de la Administración, y más específicamente, sobre la prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos. Es obvio que el artículo 23 de la Ley 7 pretende asignar al Defensor del Pueblo una potestad constitucional que es exclusiva del Órgano Judicial.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES el

numeral 3 del artículo 4, las frases "la inmunidad" y "serán ininterrumpidas" del artículo 12, la frase "de la Asamblea Legislativa" del párrafo primero y todo el párrafo segundo ambos del artículo 15 y el artículo 23, y que NO SON INCONSTITUCIONALES el numeral 1 del artículo 4 y el numeral 7 del artículo 8, todos de la Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

ARTURO HOYOS

EDGARDO MOLINO MOLA

ELIGIO A. SALAS

JOSE A. TROYANO

CARLOS HUMBERTO CUESTAS G.

FABIAN A. ECHEVERS

ROGELIO A. FABREGA Z.

HUMBERTO A. COLLADO T.

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

YANIXSA YUEN DE DIAZ  
Secretaria General Encargada

## AVISOS

**AVISO**  
Yo, **CAN WAY LAM CHO**, varon, mayor de edad, nacionalizado panameño, con cédula de identidad personal N-18-476, propietario del negocio denominado **MILENIUM PUB BAR** amparado con el registro comercial número 830 ubicado en calle 11 Bolívar Edif. 637 Barrio Sur, ciudad de Colón, la misma es para comunicar que dicho negocio se cancelará el Registro Comercial, ya que el negocio será sociedad anónima, el cual se denominará **INVERSIONES MILENIUM, S.A.**, en el cual el Representante Legal es el señor **CAN WAY LAM CHO**.  
Can Way Lam Cho  
N-18-476  
L-449-839-65  
Tercera publicación

**AVISO**  
Para dar cumplimiento al

artículo 777 del Código de Comercio, notificamos que hemos obtenido en compra el establecimiento comercial denominado **CASA HENG LONG**, ubicado en la población de Portobelo, edificio La Cascada, Provincia de Colón.  
Alfonso Ramos Vega  
Cédula N° 3-126-798  
Comprador  
Colón, 2 de septiembre de 1998.  
L-449-496-10  
Tercera publicación

**AVISO**  
En cumplimiento al artículo 777 del Código de Comercio, le informo al público en general que he vendido a **OLMEDO HUMBERTO PIMENTEL SERRANO** con cédula de identidad personal N° 9-84-333, el establecimiento comercial denominado **"BAR AMADA"** ubicado en la Vía

Interamericana, en esta ciudad de Santiago, Provincia de Veraguas. Este establecimiento comercial está amparado bajo la licenciada comercial Tipo B N° 0788 del 17 de diciembre de 1997.  
Guillermo Enrique Madrid  
Céd. 9-84-2011  
L-449-796-23  
Tercera publicación

**AVISO**  
Cumpliendo con lo establecido en el artículo 777 del Código de Comercio, comunico que yo, **CATALINO JAEN DOMINGUEZ**, con cédula de identidad personal N° 3-86-727, he VENDIDO el establecimiento comercial denominado **MINI SUPER. BAR Y PARRILLADA JAEN** situado en Gatuncillo, corregimiento de Nuevo San Juan, provincia de Colón, a **KATIA**

**HERCILIA BARRIA**, con cédula de identidad personal N° 9-736-63. Colón, 25 de septiembre de 1998.  
L-449-809-41  
Tercera publicación

**AVISO DE DISOLUCION**  
Por este medio se avisa al público que mediante Escritura Pública N° 6.417 del 19 de agosto de 1998, extendida ante la Notaría Cuarta del Circuito de Panamá, microfilmada dicha escritura en la Ficha 213339, Rollo 61645, Imagen 0052 el día 26 de agosto de 1998, en la Sección de Micropelícula (Mercantil) del Registro Público, ha sido disuelta la sociedad anónima denominada **"LOBB INVESTMENTS CORP."** Panamá, 1 de septiembre de 1998.  
L-449-792-83  
Unica publicación

**AVISO DE DISOLUCION**  
Por este medio se avisa al público que mediante Escritura Pública N° 6.372 del 18 de agosto de 1998, extendida ante la Notaría Cuarta del Circuito de Panamá, microfilmada dicha escritura en la Ficha 200190, Rollo 61762, Imagen 0066 el día 3 de septiembre de 1998, en la Sección de Micropelícula (Mercantil) del Registro Público, ha sido disuelta la sociedad anónima denominada **"TINOR INTERNATIONAL INC."** Panamá, 7 de septiembre de 1998.  
L-449-792-83  
Unica publicación

**AVISO DE DISOLUCION**  
Por este medio se avisa al público que mediante Escritura Pública N° 6.823 del 3 de