

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACIÓN

PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE INTERPRETACIÓN, PROMOVIDO POR EL MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PARA QUE LA SALA TERCERA SE PRONUNCIE PREJUDICIALMENTE SOBRE EL ALCANCE Y SENTIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO MEDIANTE EL CUAL, EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DESIGNÓ A LA COMISIÓN DE CREDENCIALES, EN FUNCIONES AD-HOC, PARA QUE ATIENDA SOLICITUD FORMULADA POR EL LEGISLADOR MIGUEL BUSH, A FIN DE QUE "SE INICIE UNA INVESTIGACIÓN A NIVEL DE LA CORTE EN RELACIÓN AL GRADO DE CORRUPCIÓN O CORRUPTELA QUE PUEDA ESTAR AFECTANDO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA". MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, TRECE (13) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado JOSÉ MANUEL FAÚNDES, Honorable Magistrado Presidente de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en su calidad de tal, presentó acción contenciosa de interpretación, con el propósito de que esta Sala se pronuncie prejudicialmente sobre el alcance y sentido del acto administrativo mediante el cual el Presidente de la Asamblea Legislativa nombró a la Comisión de Credenciales Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, como Comisión Ad-hoc, para que atienda la solicitud formulada por el legislador Miguel Bush, de que se diera inicio a una investigación relacionada con el manejo de algunos expedientes de conocimiento, tanto, de la Corte como de los Tribunales de Justicia inferiores. Según el contenido del acta, de la Sesión de la Asamblea Legislativa celebrada el 29 de diciembre de 1995, el Legislador Bush presentó su supuesta denuncia con los propósitos siguientes:

"... para que se pueda ampliar y determinar lo que sea conducente para los efectos de que podamos enderezar, en este caso, la mala administración de justicia que se está dando actualmente en este país. En esta investigación que quisiéramos que usted autorizase conjuntamente con la Directiva a través de la comisión Ad-hoc también tiene que ver con el mismo caso, está en el despacho del Procurador y está durmiendo el sueño de los justos. Y es el caso concreto de una demanda que se inició mucho antes de la intervención militar a este país, en donde una empresa radicada en Colombia con sede en Panamá, YAQUIMA INTERNACIONAL, S. A. había demandado al Banco ANVAL, S. A., hoy en día grupo (sic) ANVAL. En donde precisamente tenía en depósito fijo más de dos millones de dólares que hoy en día, por los intereses aumentó a más de siete millones de dólares. Igual que esta empresa hay muchas más en este país que cuando recurren a la justicia para que se tomen medidas, en estos casos cuando hay intereses creados en los que participan unos miembros del Órgano Judicial se paralice esa administración de Justicia. Así que, señor Presidente, era la denuncia que quería formalizar en el día de hoy y solicitarle una vez yo le entregue a Secretaría General el expediente, determinemos una Comisión Ad-hoc para iniciar esta investigación." (Fs. 4 y 5 vuelta).

De acuerdo con lo que se ha expuesto, queda claro, pues, que en el presente caso el acto sometido a la interpretación prejudicial de la Corte se refiere específicamente al nombramiento de una Comisión Ad-Hoc para investigar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por actos relacionados con el manejo irregular de algunos expedientes, entre ellos, el relativo al proceso seguido por YAKIMA INTERNACIONAL, S. A. contra el BANCO ANVAL, S. A.

I. LOS HECHOS FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN

De acuerdo con el actor, durante el período de incidencias del Pleno de la Asamblea Legislativa, correspondiente a la reunión del 29 de diciembre de 1995, el Presidente de la Asamblea Legislativa nombró y la Asamblea Legislativa aprobó a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales como Comisión Ad-hoc, para que atienda la solicitud formulada por el legislador

Miguel Bush, a fin de que se inicie una investigación a nivel de la Corte Suprema de Justicia, sin estar la Asamblea Legislativa en ejercicio de funciones judiciales y sin la determinación de los actos concretos supuestamente ejecutados por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el ejercicio de sus funciones.

Agrega el Presidente de la Sala Penal, que con base en ese nombramiento, el Presidente de la Comisión de Credenciales ha hecho reiteradas declaraciones públicas sobre los propósitos de la investigación, que involucra a todos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y todas las actuaciones judiciales de esta Corporación de Justicia, mediante una inspección ocular.

II. DISPOSICIÓN QUE SE ESTIMA VIOLADA Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

En la demanda se cita como violado únicamente el artículo 2 del Código Judicial, precepto que en su parte inicial establece 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".

Al exponer el concepto de la infracción se alega lo siguiente:

"Considero que la legalidad de ese acto administrativo debe ser analizado por la Sala Tercera a la luz del principio de independencia judicial que consagra el artículo 2 del Código Judicial, lo que implica que los magistrados y jueces actúan libres de toda forma de control político.

El reconocimiento de este principio con rango legal es consecuencia normativa directa de la tutela que en su favor instituye la Constitución Nacional, tutela que se expresa, entre otras formas, mediante las prohibiciones que establece su artículo 157, numerales 2 y 5, a cargo de la Asamblea Legislativa, de "Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de los otros Órganos del Estado", así como de "Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas".

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer sobre la legalidad de los actos administrativos expedidos por la Asamblea Legislativa, ha quedado definitivamente reconocida en diversas resoluciones judiciales, entre ellas, sentencia de 18 de septiembre de 1991, que declaró nulo, por ilegal, acto administrativo de la Asamblea, mediante el cual creó Comisión Ad-Hoc para investigar las operaciones del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, y otra de 24 de noviembre de 1995, relacionada con citación hecha al Presidente de la corte Suprema por la Asamblea legislativa, en la que se declaró la falta de valor legal del acto." (F. 49).

III. OPINIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

El Honorable Presidente de la Asamblea Legislativa compareció al proceso mediante su apoderado judicial, el doctor Harley Mitchell, quien mediante un extenso escrito se opuso a la pretensión del actor indicando que este carece de legitimación procesal para promover el proceso; que el acto atacado constituye un acto preparatorio, que está agotado en sus efectos y que, materialmente, es de naturaleza política. Además, sostiene que el actor no expuso el concepto de la infracción de la norma cuya violación se alega.

Con relación a la disposición legal que se cita como violada, el doctor Mitchell sostiene que el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 2 del Código Judicial no se ve afectado por el nombramiento de una Comisión de Investigación en la Asamblea Legislativa, ya que, por una parte, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia tienen la obligación de colaborar armoniosamente con los otros Órganos del Estado y, por la otra, las obligaciones que se desprenden del artículo 155, numeral 6, de la Constitución Política, permiten la creación de las Comisiones de Investigación e, implícitamente, la realización de investigaciones. Agrega, que el nombramiento de la Comisión de

Investigación, lejos de interferir con los intereses públicos confiados a los Magistrados de la Corte, es un instrumento destinado a informar al Órgano Legislativo de una situación que se encuentra dentro de las competencias de los Magistrados, con el fin de coadyuvar a la actuación de la Cámara Legislativa en la búsqueda de soluciones permanentes a los problemas nacionales.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Al contestar la demanda, mediante Vista N° 118 del 13 de marzo de 1996, la Procuradora de la Administración opinó que no le asistía la razón al Magistrado Presidente de la Sala Penal, ya que la Comisión Ad-Hoc creada por el Órgano Legislativo tiene su fundamento jurídico en el artículo 155, numeral 6°, de la Constitución Política, al igual que en el artículo 68 del Reglamento Orgánico. Agrega, que estas normas facultan al Órgano Legislativo para crear comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público y no cabe duda de que la administración de justicia es un asunto de interés colectivo, que no sólo ocupa a los Magistrados y Jueces que la imparten, sino también a la autoridad, quien es su destinataria. La señora Procuradora de la Administración finaliza su escrito expresando que no encuentra objeción legal a la actuación administrativa dictada por la Asamblea Legislativa en su reunión plenaria del día 29 de diciembre de 1995 (fs. 88-98).

V. DECISIÓN DE LA SALA V. A. CONSIDERACIONES PREVIAS

Al entrar a resolver el presente caso, la Sala estima necesario examinar previamente algunos asuntos relativos a la legitimidad del demandante, la naturaleza del acto impugnado e incumplimiento de los requisitos de la demanda, puntualizados por el apoderado judicial del Presidente de la Asamblea Legislativa.

En primer lugar, el doctor Harley Mitchell señala que el Magistrado José Manuel Faúndes carece de legitimidad para promover la presente acción, por no ser la autoridad judicial encargada de decidir un proceso dentro del cual el acto administrativo acusado es aplicable, ni tampoco el funcionario administrativo encargado de su ejecución.

Ciertamente el actor no está encargado, en su calidad de funcionario judicial de decidir un proceso dentro del cual deba ejecutarse el acto impugnado, no obstante, el Magistrado que preside la Sala Segunda de lo Penal, de conformidad con el artículo 118 del Código Judicial tiene a su cargo el ejercicio de funciones administrativas que guardan relación directa con el manejo y buen funcionamiento no sólo de su Despacho, sino del resto de los Despachos que integran dicha Sala Penal. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, en general, los jueces, como titulares de su cargo, no sólo ejercen funciones de carácter jurisdiccional, sino también funciones de naturaleza administrativa, tales como: el nombramiento y destitución de sus subalternos, el otorgamiento de vacaciones, licencias, etc. El numeral 5 del citado artículo 118 señala, por ejemplo, que a los Presidentes de Sala corresponde "Vigilar que los empleados de la secretaría respectiva cumplan satisfactoriamente con sus deberes de conservación y arreglo de los asuntos o cuestiones pendientes o archivados", función que, sin duda alguna, entre otras, es de naturaleza administrativa.

Al examinar el acta contentiva de la supuesta denuncia formalizada por el Honorable Legislador Miguel Bush contra los Magistrados de la Corte, se aprecia que, aunque la misma alude en forma general al grado de corrupción que pueda estar afectando a la administración de justicia y en particular a la Corte, se hace referencia también a un caso muy específico, es decir, al de Yakima Internacional, S. A. contra el Banco Anval, S. A., cuyo conocimiento compete a la Sala Penal de esta Corte y respecto al cual, también habría de girar la investigación encomendada a la Comisión Ad-hoc. Siendo lo anterior así, es obvio que el actor, como Presidente de esa Sala tenía fundado interés en que se determinara la legalidad del acto mediante el cual la Asamblea Legislativa pretendía levantar una investigación a la Corte Suprema de Justicia y que estaba compelido a cumplirlo en virtud de las atribuciones investigativas derivadas de ese acto, como lo es el permitir el examen o revisión de expedientes que se

tramitan en la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que pretendían hacer los miembros de la aludida Comisión Ad-hoc entre ellos, el de Yakima Internacional, S. A. contra el Banco Anval, S. A., radicado en esa Sala. A este respecto, es un hecho notorio que la Comisión Ad-hoc creada mediante el acto cuya interpretación se pide, programó la realización de una inspección ocular a la Corte Suprema de Justicia con el fin de recabar información sobre las supuestas irregularidades (Cfr. Diario La Prensa. "Magistrados no han cometido delito, asegura Cigarruista". Once de enero de 1996. pág. 1; Diario La Prensa: "Magistrado se niega a dar copia de expediente a Cigarruista". Doce de enero de 1996, pág. 2; Diario El Universal, "Legisladores y Magistrados se reúnen para analizar denuncias". Once de enero de 1996. Pág. 1).

Por las razones anotadas, la Sala debe concluir que, el Magistrado José Manuel Faúndes, como Presidente de la Sala Penal y en virtud de las funciones administrativas que ejerce frente a la misma, estaba obligado a cumplir con el acto que motivó la creación de la Comisión de Investigación en la medida en que se le solicitara la revisión de algún expediente o alguna información relacionada con la tramitación de procesos surtidos ante la Sala Penal. Por tanto, a juicio de la Sala, estaba facultado para interponer la demanda de interpretación prejudicial que nos ocupa.

El apoderado judicial del Presidente de la Asamblea Legislativa también sostiene que el acto cuya interpretación se pide es de carácter preparatorio y además, que está agotado en sus efectos.

A juicio de la Sala no le asiste la razón al doctor Mitchell, cuando afirma que el acto impugnado realizado por el Presidente de la Asamblea Legislativa constituye un acto preparatorio, ya que el Presidente de la Asamblea Legislativa simplemente se limitó a proponer a los Honorables Legisladores que debían ser nombrados por el Pleno de la Asamblea Legislativa para que integraran la Comisión Ad-hoc que debía realizar la investigación antes mencionada, y que el nombramiento de la Comisión lo hizo el Pleno de la Asamblea Legislativa.

El nombramiento de la Comisión Ad-hoc a que nos venimos refiriendo la hizo el Presidente de la Asamblea Legislativa y el Pleno de la Asamblea lo aprobó. Así consta en la foja 8 del Acta de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa correspondiente al 29 de diciembre de 1995, en el párrafo que a continuación se transcribe:

"... H. L. Carlos R. Alvarado - Presidente de la Asamblea Legislativa:

Que un ujier recoja los documentos. Como se trata de un caso de la Corte nosotros vamos a nombrar la misma Comisión de Credenciales en funciones Ad-hoc, la cual está integrada por el honorable Legislador Miguel Bush, honorable Legislador Alberto Cigarruista, honorable Legislador Víctor López, honorable Legislador Benicio Robinson, honorable Legislador Franz Wever, honorable Legislador Bolívar Pariente, honorable Legislador Mario Quiel para que analicen las pruebas presentadas por el honorable Miguel Bush a la Directiva de esta Asamblea. Señor Secretario; léase el Artículo 155, Numeral 6, de la Constitución ...

Presidente:

¿Aprueba el Pleno la Comisión Ad-hoc nombrada?

SubSecretario General:

Ha sido aprobada, señor Presidente".

Con respecto a la omisión del concepto en que el acto impugnado infringe el artículo 2 del Código Judicial, la Sala considera que tampoco le asiste la razón al doctor Mitchell, ya que dicho concepto se expuso en el punto relativo a las disposiciones violadas y el concepto de la infracción. (Cfr. F. 49).

En el libelo de la demanda, el Honorable Magistrado Presidente de la Sala Penal solicita que se interprete prejudicialmente el sentido y alcance del acto mediante el cual, el Presidente de la Asamblea Legislativa nombró una Comisión

Ad-hoc, la cual fue aprobada por el Pleno del Órgano Legislativo, en su Sesión Ordinaria correspondiente al 29 de diciembre de 1995.

La Comisión de Credenciales fue nombrada, en funciones Ad-Hoc, para que realice una investigación en la Corte Suprema de Justicia, con relación al grado de corrupción que pueda estar afectando a la administración de justicia.

La Comisión Ad-hoc a que se refiere el acto cuya interpretación se pide, se nombró con fundamento en el artículo 155, numeral 6, de la Constitución Política, y tiene como propósito la investigación de supuestos actos ilegales que se dicen cometidos por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

V. B. NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO IMPUGNADO

Mediante Sentencia del 23 de octubre de 1991, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia resolvió la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado José Miguel Alemán para que se declarara nula, por ilegal, el punto 2° de la Resolución N° 38 del 29 de diciembre de 1990, expedida por la Asamblea Legislativa, mediante la cual se creó una Comisión Ad-Hoc para investigar "la naturaleza, legitimidad y legalidad de las operaciones del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional", así como "la conveniencia de que el mismo sea confiado al señor Menalco Solís como Secretario Ejecutivo".

En esa oportunidad, para admitir la demanda, la Sala afirmó que el nombramiento de dicha Comisión constituía un acto de naturaleza administrativa ya que fue creada con fundamento en el numeral 6° del artículo 155 de la Constitución Política, norma que dentro de las funciones administrativas de la Asamblea Legislativa enumera la de "Nombrar, con lo sujeción a lo previsto en esta Constitución y el Reglamento Interno, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Legislativa y las Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público para que informen al Pleno a fin de que dicten las medidas que considere apropiadas". El mismo fallo sostiene, que "estamos en presencia de un acto administrativo de la Asamblea ya que es la misma Constitución, norma jurídica suprema, la que señala que la Asamblea Legislativa ejerce la función administrativa cuando crea comisiones de investigación como la prevista en la Resolución N° 38 de 29 de diciembre de 1990. Cabe señalar, en conclusión, que dicha resolución contiene actos administrativos ya que éstos, en nuestro país, son los actos realizados por diferentes órganos o entidades del Estado en ejercicio de la función administrativa, la cual ha sido definida por el tratadista argentino Agustín Gordillo **"como toda actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales"**. Finalmente, la Sala llegó a la conclusión de que las normas constitucionales y legales (que son consistentes con los desarrollos legales y jurisprudenciales ocurridos en Francia y Colombia, en los cuales se inspira nuestra jurisdicción contencioso administrativa), indican que los actos administrativos expedidos por la Asamblea Legislativa, como regla general, pueden estar sujetos al control de la legalidad que ejerce esta Sala". El propio artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política, sujeta al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, los actos, ... resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales y municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En el presente caso se acusa, precisamente, el acto mediante el cual se nombra una Comisión de Investigación, en funciones Ad-hoc, con fundamento en el numeral 6° del artículo 155 de la Constitución Política, por lo que, siendo esta la realidad procesal, se debe concluir que el nombramiento de la Comisión Ad-Hoc hecho por el Presidente de la Asamblea Legislativa y aprobada por ésta, en ejercicio de dichas funciones y cuya interpretación se pide, es un "acto administrativo", independientemente de que esta Comisión deba ejercer funciones de control político.

V. C. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN:

V. C. 1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

El numeral 6° del artículo 155 de la Carta Política panameña clasifica dentro de las llamadas funciones administrativas del Órgano Legislativo, el nombramiento de "Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas". Dicha función tiene antecedentes en el ordenamiento constitucional panameño. Así, el numeral 12 del artículo 90 de la Constitución Política de 1941 consagraba dentro de las funciones administrativas de la Asamblea Nacional, la de "Nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende e informen a ésta para que dicte las medidas que considere apropiadas. Estas comisiones estarán constituidas por Diputados a la Asamblea Nacional quienes no devengarán emolumento alguno por los servicios que presten en ellas".

La Carta Política de 1946, en el numeral 6° del artículo 120, consagraba una función administrativa bastante similar a la anteriormente comentada del texto constitucional de 1941, aunque las funciones investigativas de las referidas comisiones se restringieron a actos ejecutados o medidas propuestas por el Órgano Ejecutivo. El contenido del precepto en referencia era el siguiente:

"ARTÍCULO 120. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

...

6ª Nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto relativo a actos ejecutados o medidas propuestas por el Ejecutivo y para que informen a la Asamblea a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.

En estas comisiones estarán necesariamente representados todos los partidos que compongan la Asamblea y tendrán derecho a citar tanto a los particulares como a los funcionarios y autoridades para que concurran a informar ante ellas, y el de solicitar los datos y documentos que estimen necesarios para los fines de la investigación;"

Tal como se observa, los textos constitucionales de 1941 y 1946 daban a la Asamblea Nacional la potestad de nombrar comisiones especiales que debían investigar sobre determinado asunto (cualquier asunto, en la Constitución de 1941; actos ejecutados o medidas adoptadas por el Ejecutivo, en la de 1946) y luego informar al Pleno de la Asamblea Nacional para la adopción de las medidas que se estimasen convenientes.

El constitucionalista panameño, doctor César Quintero, ha hecho algunos comentarios relacionados con el ejercicio de esta función administrativa por parte de la entonces Asamblea Nacional. Lo primero que advierte el doctor Quintero es el cuidado que debe tenerse en no confundir la función investigadora de las comisiones reguladas en el supracitado numeral 6° del artículo 120 de la Constitución de 1946, con las Comisiones legislativas encargadas de ejercer ciertas funciones judiciales relacionadas con el juzgamiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la República. Pero veamos en detalle, los interesantes comentarios que expuso el citado jurista:

"b) El ordinal 6° del artículo 120 en estudio faculta a la Asamblea para ejercer la función administrativa de nombrar Comisiones para que investiguen asuntos relativos a actos ejecutados o medidas propuestas por el Ejecutivo.

...

"No hay que confundir las comisiones de que trata este ordinal con las Comisiones -Indagadora una y Sustanciadora otra, ambas de tres diputados- a que se refieren, respectivamente, los artículos 2303 y 2310 del Código Judicial, para los casos en que la Asamblea ejerza funciones judiciales. Tampoco debe confundirse con las trece (13) Comisiones ordinarias que tiene la Asamblea durante sus períodos de sesiones y que el artículo 65 del Reglamento de la Asamblea nacional denomina impropriamente Comisiones "Especiales" de la Asamblea; ni mucho menos con las Comisiones eventuales, que generalmente constan

de tres Miembros, designados casi siempre por el Presidente de la Asamblea, para que efectúen una misión casual u ocasional.

El precepto que examinamos sólo se refiere a comisiones especiales **investigadoras** de asuntos exclusivamente relativos a "actos ejecutados o medidas propuestas por el Ejecutivo". No alude, pues, a actos delictuosos ni a medidas necesariamente irregulares. Se trata tan solo de actos realizados o de medidas sugeridas por el Ejecutivo, independientemente de si son o no buenas o malas, lícitas o ilícitas."

(QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Litografía e Imprenta Antonio Lehmann. San José. 1967. Págs. 564-565).

La atribución del Órgano Legislativo que venimos comentando desaparece con la Constitución Política de 1972, en la que este cuerpo deliberante viene a estar compuesto por dos organismos que simultáneamente ejercen funciones legislativas, aunque en forma separada, constituidos por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación. A pesar de que, con respecto a la primera, la Constitución de 1972 enumeraba las funciones administrativas, no se encontraba ninguna que tuviese relación con el nombramiento de comisiones especiales de investigación.

Con las reformas constitucionales que se introdujeron a la Carta Política en 1983, se crea un nuevo organismo legislativo denominado Asamblea Legislativa, al cual se asignan funciones de distinta naturaleza, entre ellas, la de nombrar las Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas. A diferencia del texto constitucional de 1946, el numeral 6° del artículo 155 ibidem no establece ningún mecanismo que deban seguir las Comisiones de Investigación para llevar a cabo esa función.

V. C. 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMISIONES AD-HOC DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Se aprecia, a simple vista, que la mencionada norma alude a "las Comisiones de Investigación" sobre asuntos de interés público. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el término "investigación" consiste en la acción y efecto de investigar y, por investigar, se entiende el "hacer diligencias para descubrir una cosa" (Diccionario de la Lengua Española. Edit. Espasa-Calpe, S. A. 21ª edición. Madrid. 1992. Pág. 837).

El autor RECODER DE CASSO, al hacer algunos comentarios al artículo 76 de la Constitución española sostiene que las comisiones de investigación suelen ser comisiones investidas ad-hoc con ese objeto, para cada caso concreto, y de carácter temporal. Agrega, que "son una especie orgánica singular dentro del género Comisión y que, por tanto, no pueden coincidir con las Comisiones Legislativas Permanentes de que habla el artículo anterior, es decir, no se podría atribuir a una de éstas la misión propia de aquéllas" ... El objeto de la investigación está concebido bajo directa influencia italiana: "cualquier asunto de interés público". Al referirse a la naturaleza jurídica de esta institución, el mencionado autor señala lo siguiente:

"En este precepto se regula un importante medio que los Parlamentos poseen para recabar información que necesitan con vistas a ejercer eficazmente sus funciones. Es habitual situar a las investigaciones (o encuestas) parlamentarias entre los medios de control parlamentarios. Así lo hacen, por ejemplo, Duguit, para quien la investigación (enquête) es, ante todo, la puesta en práctica del poder de control (1), y Burdeau (2), Biscaretti (3) y Stein (4), quienes en sus tratados incluyen el referido instrumento entre los de control de la actividad político-administrativa del gobierno. (RECODER DE CASSO, Emilio. Comentarios al artículo 76 de la Constitución española, en Comentarios a la Constitución. Editorial Civitas, S. A. 2ª edición. Madrid. 1985, págs. 1170-1171).

Las Comisiones de Investigación son, pues, medios de control político del Órgano Legislativo, sobre el Órgano Ejecutivo, al igual que lo son las citaciones o requerimientos que aquél Órgano puede hacer a los funcionarios que nombre o ratifique, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de instituciones públicas, y otros funcionarios, en virtud de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 155 de la Constitución Política. Sobre esta última forma de control político, resulta interesante conocer algunos de los comentarios vertidos por los miembros de la Comisión Revisora de la Constitución de 1972, reformada en 1983. Veamos:

"Doctor MARIO GALINDO: Aquí se aporta algo nuevo. El propósito de este inciso es precisamente, el de convertir al Órgano Legislativo en el censor o fiscalizador del Órgano Ejecutivo, mediante el ejercicio de lo que, en otros países denominan el control político del Órgano Legislativo sobre el Órgano Ejecutivo. De lo que se trata, sencillamente, es de que el Órgano Legislativo tenga la posibilidad de exigirle al Órgano Ejecutivo, a través de los funcionarios que se mencionan en el precepto, la justificación y la explicación pública de la conducta y de las actuaciones del Órgano Ejecutivo. Todo este inciso viene enderezado hacia la consecución de esa finalidad. También la subcomisión ha querido tener el cuidado de evitar que, en el ejercicio de esta atribución, el Órgano Legislativo desborde el marco de una actuación razonable ... Resumo, entonces, diciendo que el propósito del artículo es el de convertir al Órgano Legislativo en (sic) o fiscalizador de las actuaciones del Órgano Ejecutivo." (Acta N° 22, Comisión Revisora de la Constitución de 1972, 14 de enero de 1983, págs. 90-91) (El subrayado es nuestro).

Al referirse al numeral 6° del artículo 155 de la Constitución Política el Comisionado doctor Mario Galindo expresó que **"entre las funciones administrativas del Órgano Legislativo está la de nombrar Comisiones Permanentes y Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Esto ya accede, en parte, al control político de que he hablado hace un rato."** (Ibidem, pág. 88).

Todas estas observaciones ponen de manifiesto, que el llamado control político que la propia Constitución otorga al Órgano Legislativo, sólo puede ser ejercido sobre el Órgano Ejecutivo y no sobre el Órgano Judicial el cual, por naturaleza, tiene una función apolítica. Pero existen además, otras razones que refuerzan esta afirmación. Una de ellas guarda relación con el muy conocido principio de "separación de poderes".

V. C. 3. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

El llamado "principio de separación de poderes" está consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política, el cual establece que el poder público emana del pueblo, lo ejerce el Estado por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Numerosos tratadistas han formulado comentarios a este conocido principio llegando, a la ineludible conclusión, de que la separación de poderes no es absoluta y de que, en consecuencia, las ramas del poder público han de ejercer sus funciones **"en armónica colaboración"**. Al respecto, expresa la Corte Suprema de Justicia de Venezuela en su fallo del 18 de julio de 1963, que "Lejos de ser absoluto, el principio de separación de poderes, la doctrina reconoce y señala el carácter complementario de los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus atribuciones que respectivamente les señalan las leyes y realizan eventualmente actos de índole distinta a los que por su naturaleza le incumbe. La doctrina establece que la división de poderes no coincide con la división de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aún jurisdiccionales y al Poder Judicial funciones administrativas" (Citado por TARRE BRICEÑO, Gustavo. "La separación de poderes en Venezuela" en Estudios sobre la Constitución. Tomo III. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Imprenta Universitaria. Caracas. 1979. Pág. 1395).

El jurista panameño, doctor Dulio Arroyo nos da ciertos ejemplos de esta armónica colaboración y expresa, que en la función de legislar, los Órganos Ejecutivos y Judicial pueden proponer un proyecto de Ley y al Legislativo le corresponde acogerlo y someterlo al trámite legal correspondiente. Si el proyecto de ley es aprobado, el Legislativo debe enviarlo al Ejecutivo quien podrá vetarlo (improbarlo) o sancionarlo (aprobarlo) y, en este último caso, ordenar su promulgación para que se convierta en Ley. Una vez promulgada, el Ejecutivo puede reglamentar la Ley, si procede, mientras que al Órgano Judicial le corresponde aplicarla en casos concretos y, si viola la Constitución Política, puede ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (ARROYO, Dulio. "Sentido y alcance del artículo 2° de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 antes de la reforma introducida en 1983", en Estudios de Derecho Constitucional panameño. Compilado por Jorge Fábrega. Editorial Texto, Ltda. San José. Págs. 138-139).

La armónica colaboración es, pues, un armónico ejercicio de funciones entre las ramas del Poder Público, ejercicio que, a decir del doctor Dulio Arroyo, "sólo puede darse y prestarse en los casos señalados expresa y taxativamente por la Constitución y las Leyes de la República. Es decir, se trata de una colaboración **reglamentada, limitada**, a los supuestos autorizados por la Constitución y la leyes" (Ibidem, págs. 151-152). Y la conclusión a la que llega el doctor Arroyo tiene un fundamento jurídico-práctico: si las funciones en las que las ramas del Poder Público deben actuar armónica o coordinadamente, no estuviesen definidas claramente en la Constitución y en las Leyes, no habría límites ni parámetros para enmarcar las actuaciones de cada uno de los poderes, los que, sin duda, terminarían actuando arbitrariamente y, más que nada, en un permanente intento de cada uno de los Órganos del Estado de sobreponerse a los otros.

La armónica colaboración, entonces, no obedece a "**un mandato general**", como afirma el apoderado judicial de la Asamblea Legislativa (Cfr. 71), sino que debe ajustarse a los supuestos constitucionales y legales ya previstos.

Este principio de la separación de poderes se ve complementado, además, con lo dispuesto en los numerales 2 y 5 del artículo 157 de la Constitución Política que, respectivamente, prohíben a la Asamblea Legislativa "Inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de privativa competencia de otros Órganos del Estado" e "Incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas".

En nuestro ordenamiento jurídico, la armónica colaboración, que no es otra cosa que el armónico ejercicio de funciones, está claramente establecida a través de diversas normas constitucionales y legales, que fijan las atribuciones de cada uno de los Órganos del Estado. Una de esas funciones que la Constitución Política establece, se refiere al juzgamiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por parte del Órgano Legislativo, es decir, al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de ese cuerpo político legislativo. De acuerdo con el numeral 1° del artículo 154 de la Constitución Política, el Órgano Legislativo tiene la función de juzgar al Presidente de la República y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las Leyes. Asimismo, de conformidad con el artículo 87 (numeral 2, b) del Código Judicial, corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia conocer de las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los Ministros de Estado y los miembros de la Asamblea Legislativa.

De todo lo que se ha expuesto resulta como corolario que, de acuerdo con la Constitución Política, los únicos mecanismos de contrapeso o control que la Asamblea Legislativa puede ejercer sobre el Órgano Judicial, lo son el relativo a la aprobación o improbación del nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 155, numeral 4°), así como su juzgamiento en los casos previstos en el numeral 1° del artículo 154 de ese cuerpo de normas superiores. No encontramos dentro de la Carta Constitucional ni en el Código Judicial otras disposiciones que autoricen a aquél Órgano "**político**" del Estado a ejercer controles de otra naturaleza sobre el Órgano Jurisdiccional.

En sentencia dictada por esta Sala el 23 de noviembre de 1995, se resolvió declarar prejudicialmente que carece de valor legal la Nota AL/SG467, de 4 de octubre de 1995, expedida por el Presidente de la Asamblea Legislativa, mediante la cual se cita al Presidente de la Corte Suprema de Justicia para que comparezca ante la Asamblea Legislativa a contestar verbalmente un cuestionario. Al motivar esta decisión la Sala expresó que esta citación violaba el principio de la independencia judicial, contenido en el artículo 2 del Código Judicial que reproduce el primer párrafo del artículo 207 de la Constitución Política. Este precepto fue interpretado en relación con el artículo constitucional 157 (2) idem, que prohíbe a los legisladores inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de otros órganos del Estado, y el artículo constitucional 155 (9) que señala entre las funciones administrativas de la Asamblea citar o requerir a ciertos funcionarios para que rindan informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia que la Asamblea Legislativa requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

La Sala interpretó estas normas constitucionales como lo hicieron los redactores del Código Judicial vigente y la Asamblea Legislativa que lo aprobó, al señalar entre las atribuciones de la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia la de evacuar los informes que la Asamblea Legislativa requiera para el ejercicio de sus funciones, sobre la administración de justicia, la organización y régimen de los tribunales y asuntos económicos de los mismos (artículo 101 (13) del Código Judicial).

No cabría hablar tampoco de control político sobre el Órgano Judicial, porque la propia Carta Fundamental ha establecido un sistema de independencia que permite al Poder Judicial, a diferencia de las otras ramas del Poder Público, estar exento de controles de cualquier tipo, salvo los establecidos por la Constitución y la Ley. Para garantizar esa independencia, el artículo 207 de la Constitución Política preceptúa enfáticamente 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.**

El principio de independencia judicial también está consagrado en la ley, en la norma que precisamente se cita como violada y cuyo texto es del tenor siguiente:

"Artículo 2. **Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y 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." (Lo subrayado es nuestro).

Señala el catedrático de Derecho Constitucional Luis María Díez-Picazo:

"... la idea misma de independencia judicial se halla vinculada a la aparición y al desarrollo del Estado de Derecho, es decir, de aquella forma de Estado en que las relaciones entre gobernantes y gobernados no son determinadas por la sola fuerza, sino que están reguladas por genuinas normas jurídicas. De aquí, que la independencia judicial sea uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho y de aquí, igualmente, el núcleo duro e indiscutido de su significado jurídico político: la administración de la 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". (Díez-Picazo, Luis María. Sobre la Independencia Judicial: Notas de Derecho Comparado. La Protección Jurídica del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez. Editorial Civitas, S. A., Madrid 1993. Tomo I, página 161).

En el mismo estudio nos dice el constitucionalista Díez-Picazo que, en la práctica, la independencia judicial se concibe como valor y como garantía. Como valor, coincide con "la regla básica del ordenamiento en virtud de la cual el Juez, en el ejercicio de la función jurisdiccional, debe estar sometido únicamente a la legalidad". Como garantía, la independencia judicial "es un conjunto de mecanismos jurídicos tendentes a la salvaguardia y realización del mencionado valor".

Al referirse a la independencia judicial como garantía, señala que dentro de ésta suelen distinguirse las siguientes facetas:

a. La independencia personal que "protege a cada Juez individualmente considerado ... de eventuales presiones de los órganos estatales de naturaleza política";

b. La independencia colectiva "que tiende a proteger a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado"; y

c. La independencia interna que "ampara al Juez individualmente considerado frente al resto de la estructura judicial". (Díez-Picazo, Luis María. Obra citada, páginas 162 y 163).

La independencia judicial consagrada en nuestro ordenamiento jurídico en la Constitución y la Ley es, pues, una verdadera garantía a favor del Órgano Judicial y de los juzgadores que lo integran para permitirles actuar libres de intromisiones, tanto externas de los Órganos del Estado de naturaleza política, como internas del resto de la estructura judicial, y sólo sujetos a los límites y controles que les imponen la propia Constitución y las Leyes, o, en otras palabras, para que su actuación responda a las directrices emanadas única y exclusivamente del texto constitucional y de las disposiciones legales.

El Órgano Judicial no está sujeto a control político alguno, puesto que, con la independencia judicial lo que se busca, precisamente, es evitar cualquier tipo de presiones, influencias, coacciones e intromisiones sobre quienes administran justicia, ya sea que éstas se originen dentro o fuera del Órgano Judicial. Es para resguardar esta independencia de los juzgadores que la Constitución (artículo 209) y la Ley (art. 46 del Código Judicial) preceptúan que los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones.

Cabe concluir, que las Comisiones de Investigación a que se refiere el numeral 6º del artículo 155 de la Carta Política no pueden, pues, investigar la actuación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por la presunta comisión de alguno de los hechos a que se refiere el numeral 1º del artículo 154 de la Constitución Política, ni los actos jurisdiccionales emanados del Órgano Judicial, no sólo porque éste está libre de controles por parte del Órgano Legislativo (que no sean otros que los del juzgamiento de los Magistrados de la Corte por parte de la Asamblea Legislativa y la aprobación o improbación de sus nombramientos), como se ha reiterado, sino también, porque las funciones judiciales corresponden a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales y las Comisiones Ad-hoc no pueden ser nombradas para ejercer atribuciones de las comisiones permanentes (Art. 68 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa).

Por las razones expuestas el acto impugnado viola el Artículo 2 del Código Judicial y no tiene valor legal y así debe declararse.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA PREJUDICIALMENTE QUE CARECE DE VALIDEZ LEGAL el acto administrativo

mediante el cual el Presidente de la Asamblea Legislativa nombró y la Asamblea aprobó a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, como Comisión Ad-hoc, para que inicie una investigación en la Corte Suprema de Justicia, relacionada con algunos expedientes que son de su conocimiento, nombramiento contenido en el Acta de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa correspondiente al 29 de diciembre de 1995.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS R. AYALA EN REPRESENTACIÓN DE CRISTÓBAL CHONG, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO N° 109 DE 17 DE ABRIL DE 1996, DICTADO POR EL MINISTRO DE EDUCACIÓN, Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, CUATRO (4) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Carlos R. Ayala, en nombre y representación del señor **CRISTÓBAL CHONG**, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto N° 109 de 17 de abril de 1996, dictado por conducto del Ministro de Educación, y para que se haga otras declaraciones.

La parte actora solicita a foja 11 del expediente, que antes de admitir la demanda se solicite al Ministerio de Educación, copia autentica del acto impugnado, Decreto N° 109 de 17 de abril de 1996 y de la Resolución N° 25 de junio de 1996, mediante la cual se niega el recurso de reconsideración, con constancia de su notificación.

A fojas 6 del presente expediente consta la nota de 27 de agosto de 1996, suscrita por el licenciado Carlos R. Ayala y dirigida al Señor Ministro de Educación, con sello de recibido de la misma fecha, mediante la cual solicita copia autentica del Decreto N° 109 de 17 de abril de 1996 y de la Resolución N° 25 de junio de 1996, actos mediante los cuales se destituye al señor **CRISTÓBAL CHONG** y se niega el recurso de reconsideración interpuesto en su favor.

El artículo 46 de la Ley 135 de 1943, permite a la Magistrada Sustanciadora solicitar, antes de admitir la demanda, y cuando así lo solicite el recurrente con la debida indicación de la oficina correspondiente, copia del acto impugnado o certificación sobre su publicación, en aquellos casos en los cuales el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la certificación sobre su publicación. Con fundamento en la disposición antes mencionada y por la falta de respuesta del funcionario demandado, se dispone solicitar las copias autenticas pedidas por el recurrente, antes de admitir la presente demanda.

En consecuencia, la Magistrada Sustanciadora en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, antes de admitir la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Carlos R. Ayala en representación del señor **CRISTÓBAL CHONG**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto N° 109 de 17 de abril de 1996, emitido por el Ministro de Educación, DISPONE que por Secretaría se solicite a la Dirección de Personal del Ministerio de Educación lo