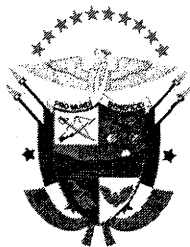


63

REPUBLICA DE PANAMA



ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO

PANAMA, CUATRO (4) DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE (2017)

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Acción de Inconstitucionalidad propuesta por el licenciado ÁLVARO GABRIEL GORMÁZ TYPALDOS, en su propio nombre y representación, contra la frase "La DIASP podrá", la palabra "participa" y la frase "o es denunciado por", contenidas en el numeral 7 del artículo 56 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011.

NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

"Artículo 56. Negación, suspensión o cancelación. **La DIASP podrá**, mediante resolución motivada, cancelar, negar o suspender el certificado de tenencia o la licencia de porte de arma de fuego en cualesquiera de las siguientes circunstancias:

1...

7. Si el titular del documento **participa** en actos de violencia doméstica **o es denunciado** por provocarlos."

NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El demandante constitucional fija como disposiciones infringidas por la norma demanda las contenidas en los artículos 17, 18, 20, 22, 33, 47, 48 y 312 del texto constitucional.

Al exponer sobre la infracción del artículo 18 de la Carta Política manifiesta que la frase "*La DIASP podrá*" contenida en el artículo 56 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011 permite ilimitada discrecionalidad al servidor público para emitir, cancelar, negar o suspender tales documentos, en tanto que la frase "*si el titular del documento participa en actos de violencia doméstica o es denunciado por provocarlos*" contenida en el numeral 7 de la misma norma, niega al imputado el derecho al debido proceso público y el derecho a que se presuma su inocencia.

Subraya que la norma constitucional solamente faculta al servidor público, a realizar los actos que la Ley y las Constitución Nacional le permite, precisamente para impedir abusos derivados de esa discrecionalidad y que en este caso afectarían a nacionales y extranjeros residentes en nuestro territorio, que tienen el derecho constitucional a la tenencia y porte de armas de fuego, sus municiones y accesorios.

Indica el postulante que, al establecer el artículo 312 de la Constitución Política que "*La Ley definirá las armas que no deban considerarse como de guerra y reglamentará su importación, fabricación y uso*", se debe entender que la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, constituye una ley-reglamento del citado artículo que solamente puede reglamentar el uso de las armas de tenencia lícita por parte de particulares, lo que implica que estos últimos tienen derecho al porte y la tenencia de armas de fuego.

Afirma el demandante que la Ley 57 de 27 de mayo de 2011 no puede privar al imputado o meramente señalado por la supuesta comisión de acto de violencia doméstica, de su derecho a la tenencia y porte de armas de fuego, excepto que a este se le pruebe su culpabilidad en juicio público, y resulte condenado por ello. En esa línea de pensamiento, expone que el numeral 7 del artículo 56 de la Ley 57 de 27 de mayo

de 2011 otorga una excesiva discrecionalidad al funcionario, pues le faculta para cancelar, negar o suspender estos permisos por el mero hecho de presumirse que alguien ha participado en actos de supuesta violencia doméstica o, lo que es igualmente injusto, que una persona le señale, acuse o denuncie por la supuesta comisión de un delito de violencia doméstica, obviándose tanto la presunción de inocencia como el debido proceso frente a meras conjeturas y/o denuncias de supuestas víctimas. Así, el servidor público que niegue, suspenda o cancele licencias para portar armas de fuego y/o certificaciones de tenencia de armas de fuego estaría, de hecho, condenando a quien se presume ha participado en actos de violencia doméstica o se señale, acuso o denuncie por la supuesta comisión de tales delitos, sin menoscabo de que al condenado se le marcaría para el resto de su vida.

El servidor público competente para otorgar o negar estos permisos en estos casos particulares, agrega el demandante, estaría, de hecho, sancionando, cuando de acuerdo al artículo 33 de la Constitución Política, solamente los jefes de la Fuerza Pública y los capitanes de buques y aeronaves pueden hacerlo sin juicio previo.

Arguye el letrado, que la Constitución Política garantiza el derecho a la propiedad privada adquirida lícitamente y las armas de fuego, sus municiones y/o accesorios son ejemplos de propiedad privada y al dueños de estas, no sólo se les niega el derecho a portarlas, sino el derecho a su tenencia sin determinar el estatus jurídico en el que quedarían tales bienes, lo que representa una clara violación al párrafo segundo del artículo 48 de la Carta Magna pues, con fundamento en el ordinal 7 del artículo 56 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, se le niega el derecho a la posesión de las propiedad privada que recae sobre estos artículos, sin que se contemple el correspondiente juicio de expropiación e indemnización.

Manifiesta el activador constitucional que, al amparo de lo dispuesto en el ordinal 7 del artículo 56 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, las personas señaladas por la supuesta comisión de actos de violencia doméstica, jamás sometidas a debido proceso, cuyos expedientes han sido archivados en los juzgados penales, perderán sus armas de fuego, pues en la resolución en las que se les niega la renovación y/o expedición de

tales documentos, les imparten una orden de hacer directa, formalizar dentro del término de sesenta días el traspaso del arma de fuego, utilizando como fundamento el artículo 46 de la Ley 38 de 2000. Adiciona que, a quienes no se allanan ante tales órdenes de hacer, se les decomisan sus armas de fuego, lo que es igualmente inconstitucional, puesto que el artículo 30 de la Carta Magna claramente niega la confiscación.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Consultado respecto a la inconstitucionalidad planteada, expresa el Procurador General de la Administración que las frases "*La DIASP podrá*" y "*Si el titular del documento participa en actos de violencia doméstica o es denunciado por provocarlos*", establece un enunciado que no contraviene el artículo 17 de la Constitución Política, ya que las mismas se refieren a una facultad de la autoridad competente de expedir las licencias de porte de armas de fuego y certificaciones de tenencias de armas de fuego, sin que a partir de esa sola atribución legal surjan elementos que permitan evidenciar la materialización o posible desconocimiento de algún derecho fundamental.

Sobre la alegada infracción del artículo 18 de la Carta Política, expresa el funcionario público que el actor parte de una premisa errada extraída de las frases acusadas de inconstitucionales, producto de su apreciación subjetiva, ya que en el contexto de la misma, se observa que a continuación de la frase "*La DIASP podrá...*", la norma indica "*mediante resolución motivada*", de lo que se desprende que el legislador no establece una ilimitada discrecionalidad al servidor público competente de la expedición de licencias de porte de armas de fuego y certificados de tenencia, sino que la potestad de negar, suspender o cancelar la licencia o certificado, según se trate, está sujeta a la expedición de una resolución debidamente motivada, sin la cual no es posible limitar o restringir el uso del arma de fuego que haya sido previamente autorizada.

Niega el Señor Procurador General de la Administración que la norma desconozca al imputado sus derechos al debido proceso y presunción de inocencia, pues en el contexto de aplicación de esta circunstancia, el servidor competente necesariamente tiene que expedir una resolución debidamente motivada, sin la cual no es posible limitar o restringir el uso del arma de fuego que previamente haya sido autorizada, lo cual implica lógicamente, que deben existir razones fundadas, puesto que en caso de no existir motivo alguno, la parte afectada por la resolución y que considere que no reúne la debida motivación, puede hacer uso de los recursos legales que establece la ley, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 57 de 2011.

Sobre la violación del artículo 20 de la Carta Magna, apunta el funcionario que no observa que la norma de inferior jerarquía constitucional, cree alguna desigualdad injustificada entre personas que se encuentren en un mismo nivel de condiciones, derechos y deberes, pues no atribuye la posibilidad de favorecer a determinados individuos y desfavorecer a otros que se encuentren en iguales condiciones.

Refuta el Señor Procurador la tesis del demandante en cuanto a que la norma infringe el artículo 22 del texto constitucional por desconocer el principio de presunción de inocencia, pues la potestad de limitar el uso de arma de fuego, solamente es posible en circunstancias que establece la ley y necesariamente, mediante resolución motivada, es decir, en fundadas razones. Igual parecer le merece el cargo de infracción de la disposición 33 de la Carta Magna, agregando que la sola posibilidad de que sea recurrible la resolución con fundamento a la potestad que establece el artículo 56 de la Ley 57 de 2011, deja sin sustento la tesis del actor que dicha medida constituye una sanción sin juicio previo, pudiendo ser impugnada, revocada o confirmada.

En cuanto a la infracción de los artículos 47 y 48 de la Constitución Política, expresa el consultado que si bien la primera de estas normas garantiza la propiedad privada, no se trata de un derecho absoluto, pues se garantiza con arreglo a la ley. En ese sentido, señala que no encuentran elementos que sugieran que la norma demandada coarte el derecho de los propietarios de armas de fuego adquiridas lícitamente, en la medida que el servidor público competente, podrá limitar el uso de

armas de fuego, ya sea negando, suspendiendo o cancelando la licencia y el certificado de porte y tenencia, solamente en circunstancias que establece la ley, sin que ello implique menoscabo o lesión al derecho a la propiedad privada, pues desde que una persona natural o jurídica la adquiere se entiende que es con sujeción a lo que establece la ley.

Concluye el Señor Procurador de la Administración señalando que los argumentos que sustentan la infracción del artículo 312 de la Constitución resultan infundados, toda vez que esta norma es clara en señalar que es la ley la que regulará el uso de armas de fuego, por lo tanto, no revela manifiestos vicios de inconstitucionalidad.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Cumplido el procedimiento que el Código Judicial reserva a esta acción constitucional y luego de reseñar las posiciones vertidas a propósito de esta, procede el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver el fondo de la controversia, como tribunal al que la Norma Fundamental le encomienda su guarda e integridad.

Se extrae de los hechos de la demanda, la convicción del demandante en cuanto a que parte del texto del numeral 7 del artículo 56 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, infringe las disposiciones 17, 18, 20, 22, 33, 47, 48 y 312 de la Carta Política de la República. En esencia, es la convicción que las frases "*La DIASP podrá*" y "*Si el titular del documento participa en actos de violencia doméstica o es denunciado por provocarlos*" devienen inconstitucionales, pues atentan contra el derecho constitucional a la propiedad privada y, en específico, a la tenencia y porte de armas de fuego, sus municiones y accesorios y a la presunción de inocencia, al tiempo que permite que la DIASP emita una sanción sin juicio previo.

Como punto de partida, corresponde a esta Magistratura reflexionar si la norma fundamental patria consagra, como es la convicción del postulante, un "derecho a la tenencia y porte de arma de fuegos", derecho que, en el contexto internacional, ha

gozado de reconocimiento en la segunda enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América – que ha ameritado interpretación por parte del Tribunal Supremo de esa Nación – y en Latinoamérica, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 10, que consigna como derecho a los habitantes de esa nación el *“poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional”*.

El estudio de las disposiciones de la Carta Política Panameña, considera esta Sala Plena, no valida la tesis del demandante, en cuanto a la existencia de un derecho de portar o tener armas reconocido por el texto fundamental. En ese sentido, el artículo 312 por él invocado consagra el legítimo monopolio que tiene el Estado respecto a las armas y elementos de guerra y que contiene dos facetas – comúnmente reconocidas en el derecho comparado –; la primera, que solo el Estado puede poseer estos bienes y regular su fabricación, importación y exportación – de lo que subyace la prohibición que tienen los particulares de poseerlas y portarlas – y segundo, el derecho que se reserva el Estado de reglamentar la importación, fabricación y uso de aquellas armas que no califican como armas de guerra.

De lo anterior se desprende que el uso de armas por particulares dista de ser un derecho, menos uno de carácter fundamental, antes bien, la disposición censurada atiende a la garantía consagrada en el artículo 17 de la Carta Magna, en cuanto a través de esta reglamentación las autoridades de la República están en posición de honrar ese deber de proteger la vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción. Huelga decir que una sociedad en donde se reconozca un derecho a la posesión y tenencia de armas es más propensa a que la violencia, como fenómeno del comportamiento humano, comprometa no solo la vida y la integridad de sus ciudadanos, sino además su propio sistema democrático, ante la inexistencia de un tamiz que – aun cuando en la praxis dista de ser infalible – permita al ente estatal ejercer el control en cuanto a quienes poseen este tipo de artículos.

70

Considera el Pleno que visto el tenor de la norma en comentario, es válido concluir y ello se refuerza a partir de la ubicación de la norma en el texto supremo, que el único que puede poseer y portar armas y elementos de guerra es el Estado y que la posesión y uso de armas y elementos que no sean de guerra se sustenta en un permiso que extiende dicho ente. Expresado de otro modo, la facultad de poseer y portar armas y elementos que no deban considerarse de guerra deriva de un acto discrecional del Estado y no del ejercicio de un derecho, como lo interpreta el actor, de allí que constitucionalmente se reserve a la ley, no solo la definición de aquello que no debe entenderse como arma de guerra, sino también la reglamentación de su importación, fabricación y uso.

En cuanto al derecho de propiedad privada que garantiza el artículo 47 de la Carta Política y que entiende lesionado el demandante, es importante recordar que de este también surge un deber de los asociados, que se desprende de la función social que debe esta llenar (arts.48, 125). Así las cosas, a la luz de la Carta Política Panameña, la propiedad privada supone necesariamente conciliar los derechos del propietario con las necesidades legítimas de la colectividad.

Precisamente, atendiendo a la función social que, según el canon 48 de la Norma Suprema, debe cumplir la propiedad privada, el legislador está en posibilidad de establecer restricciones a la posesión y tenencia de armas en beneficio de la colectividad, sin comprometer la esencia del derecho de propiedad, en cuanto al goce y disposición de estos bienes, previo cumplimiento de los requerimientos y/o condiciones fijadas por ley, posibilidad que está dada cuando el propio texto constitucional anticipa que la propiedad privada que garantiza es aquella adquirida "*con arreglo a la ley*", lo que es aplicable tanto a panameños como extranjeros que estén bajo su jurisdicción, lo que de suyo impide concluir que la disposición legal demandada infringe el artículo 20 de la Carta Política.

Igual comentario le merece a esta Magistratura la alegada violación del artículo 18 del texto supremo que, como lo ha señalado esta Corte de Justicia establece, respecto a los servidores públicos, dos situaciones diferentes, a saber: "1) La

extralimitación de funciones, entendida como falta de competencia del funcionario para emitir un acto o el ejercicio abusivo de una función pública a él atribuida; 2) La omisión de funciones, consistente en no realizar un acto esperado (infracción de un deber) teniendo el deber jurídico de obrar” (Fallo de 19 de enero de 2009. Mgdo. Ponente. Jerónimo Mejía E.).

En el caso bajo análisis, es evidente que la norma ha sido dictada por el Órgano Legislativo siguiendo el trámite establecido por la Constitución de la República y, en observancia a la posibilidad que le otorga de reglamentar el uso de armas que no deban considerarse de guerra.

Aunada a la visión de la propiedad como un deber, la tutela constitucional del derecho a la propiedad privada debe ser analizada de conformidad a las circunstancias de cada caso y tomando en consideración la relación que mantiene con otros derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna. En esta línea de pensamiento, la indiscutible limitación que la norma demanda supone a la tenencia o porte de armas de fuego, encuentra justificación en la preservación de los bienes jurídicos supremos vida, integridad física y moral de todos y cada uno de los miembros de una familia – cuya tutela es, además, un deber del Estado Panameño según el artículo 56 de la Constitución – frente al flagelo social de la violencia doméstica y, dentro de este contexto, la violencia contra la mujer, para cuya prevención, sanción y erradicación la República de Panamá ha suscrito la Convención Interamericana de Belém do Pará (Ley N°12 de 20 de abril de 1995).

Partiendo entonces de la premisa que la limitación que establece el numeral 7 del artículo 56 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011 a la tenencia y porte de un arma de fuego no infringe el derecho a la propiedad privada, esta Alta Magistratura procede a examinar los cargos de inconstitucional que se apoyan en los artículos 22 y 33 de la Carta Fundamental. Y es que es el convencimiento del promotor de la acción constitucional que estas medidas quebrantan la garantía penal de la presunción de inocencia, en cuanto representan una sanción a quien se le señale como partícipe, o bien, sea denunciado por provocar actos de violencia doméstica.

En relación con el sentido y alcance que debe dársele a la palabra "*participa*" y a la frase "*o es denunciado por*", empleadas por el legislador en el numeral 7 del artículo 56 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, advierte esta Magistratura que la disposición legal que las contiene no elabora sobre este punto – vale decir, tampoco lo hace el Decreto Ejecutivo N°866 de 20 de junio de 2011, que reglamenta sus artículos 20, 22, 25, 75 y 97 –, ni hace de forma expresa una remisión legal a conceptos similares empleados por otros cuerpos normativos.

Frente a estas circunstancias, el alcance y sentido de la palabra "*participa*" y de la expresión "*o es denunciado por*", deberá indudablemente determinarse de acuerdo a las reglas de hermenéutica legal consagradas en el Título Preliminar del Código Civil. En ese sentido, la disposición 10 de este compendio normativo, reconoce el elemento gramatical de interpretación, en los siguientes términos: "*Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal*".

El sentido natural y obvio de las palabras que generan los reparos del postulante constitucional, que viene dado por el Diccionario de la Real Academia Española, hace que la palabra "*participación*" debe ser entendida simplemente como la "*acción y efecto de participar*", no así en su connotación penal, como participación criminal, esto es, la cooperación dolosa en un delito ajeno que realiza el cómplice primario, el cómplice secundario, o el instigador (arts.44, 45 y 46 Código Penal)

Bajo este contexto, la norma no compromete la garantía penal de la presunción de inocencia pues, aun cuando faculte a la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública (DIASP) a, mediante decisión motivada, cancelar, negar o suspender el certificado de tenencia o la licencia de porte de armas de fuego, por el simple hecho de que este participe en actos de violencia doméstica, esta medida tiene una connotación preventiva frente al fenómeno de la violencia doméstica y, *per se*, no es idónea para establecer la participación criminal de un individuo en la comisión de un

delito tipificado en el Código Penal, lo que claramente requiere de una sentencia ejecutoriada y en firme.

Es menester recordar aquí que la República de Panamá, por mandato constitucional acata las normas de derecho internacional y, precisamente, normas de este rango, la comprometen a adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y, en ese contexto *"incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso"* (Art. 7 b. Convención de Belem do Para – Ley 12 de 20 de abril de 1995).

La norma demandada atiende precisamente a este compromiso asumido por Panamá en cuanto permite que administrativamente se adopte una medida dirigida a prevenir la violencia no solo contra la mujer, sino también respecto a quienes aun cuando no pertenezcan al género femenino, forman parte integral de la familia, institución cuya protección es interés supremo del Estado y que se ve afectada en sus cimientos por este tipo de violencia, que se cierne como amenaza al presente y futuro de la Nación.

Igual comentario le merece a esta Corporación de Justicia la frase *"o es denunciado por"* incurra en el numeral en comentario. Partiendo de la premisa que, de conformidad a la definición pertinente que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española del vocablo *"denunciar"*, *"Documento en que se da noticia a la autoridad competente de la comisión de un delito o de una falta"*, es claro que su sentido natural y obvio, supone necesariamente un accionar ante la autoridad competente, en este caso, motivado por un acto de violencia doméstica.

Aun cuando la denuncia penal, en efecto, no permita concluir la responsabilidad del individuo en ella señalado como autor o participe de una conducta típica, antijurídica y culpable, no es menos cierto que la posibilidad que la ley otorga a la DIASP de cancelar, negar o suspender la tenencia o la licencia de porte de armas de fuego, tampoco afecta la presunción de inocencia, en cuanto debe ser entendida como una