

pertenezcan en comunales, municipales, provinciales y nacionales. Siendo que la Corte entiende que el concepto Municipio se encuentra subsumido dentro del concepto de Estado y que por tanto los bienes municipales son bienes de dominio público, se concluye que no se ha verificado la alegada infracción del artículo 255 constitucional, toda vez que, el mismo se refiere precisamente a los bienes de dominio público, concepto que comprende los bienes dominiales de los municipios y las entidades autónomas los que gozan de los atributos de inajenabilidad y por consiguiente de imprescriptibilidad.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1670 del Código Civil, adicionado por el artículo 1° del Decreto de Gabinete N° 75 de 21 de marzo de 1969, dado que no vulnera el artículo 255 ni ningún otro de la Constitución Nacional.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.	
(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA	(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA	(fdo.) ELIGIO A. SALAS
(fdo.) JOSE A. TROYANO	(fdo.) GRACIELA J. DIXON
(fdo.) FABIAN A. ECHEVERS	(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS	
Secretario General	

===

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO SIXTO ABREGO CONTRA EL ARTICULO 43 DE LA LEY 16 DE 17 DE FEBRERO DE 1998. MAGISTRADO PONENTE: ROGELIO A. FABREGA Z. PANAMA, SEIS (6) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado SIXTO ABREGO, abogado en ejercicio, actuando en su propio nombre, ha demandado la inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley n° 16 de 17 de febrero de 1998, que adicionó al Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Legislativa con un nuevo artículo, el 225-A, por estimar que dicho precepto legal resultaba violatorio del artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política.

Habiendo sido admitido por el ponente, mediante resolución de 20 de marzo de 1998, se le corrió traslado al PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, quien emitió concepto mediante Vista N° 6, de 26 de marzo de 1998 antes de vencerse el término para rendir el expresado concepto, por lo que procedió a renunciar al resto del término (foja 15). Surtida esta etapa procesal, el negocio fue fijado en lista por el término legal, y se notificó por edicto, para que cualquier persona que tuviese interés, expresara las alegaciones que considerase pertinentes, (sea a favor o en contra de la pretensión constitucional instaurada), término en lista que no fue aprovechado por nadie. De la misma forma, se hicieron las publicaciones (foja 20 y siguientes), por lo que, habiéndose satisfecho todos los trámites intermedios que gobiernan este proceso constitucional, procede el Pleno a pronunciarse en el fondo sobre la pretensión de inconstitucionalidad intentada.

El artículo 43 de la Ley n° 16 de 1998, en cuya virtud se adicionó el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Legislativa, adoptado por la Ley N° 49, de 4 de diciembre de 1984, y reformada en sucesivas ocasiones, es del siguiente tenor:

"Artículo 43. Se adiciona el artículo 225-A a la Ley 49 de 1984, reformada por las leyes 7 de 1992 y 3 de 1995, así:

Artículo 225-A: No son recurribles ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, los actos de las Comisiones y del Pleno de la Asamblea Legislativa en uso de sus facultades, señaladas en la Constitución Política y en el Reglamento Orgánico del Régimen

Interno".

Este artículo se corresponde con el Texto Unico del citado Reglamento Orgánico, artículo 236, ordenado por el artículo 47, transitorio, de la mencionada Ley N° 16 de 1998, y promulgado este Texto Unico en la Gaceta Oficial N° 23.539, de 11 de marzo de 1998.

#### POSICION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Como ha quedado expuesto, el Procurador General de la Nación, dentro de término, emitió el concepto requerido por el Magistrado Ponente, en virtud del cual opinó en forma coincidente con el demandante, que el artículo demandado era, efectivamente, inconstitucional. El Procurador General de la Nación sustentó su opinión en la forma que resulta conveniente transcribir:

"Ahora bien, una Ley para que sea válida, no solo ha debido ser dictada conforme a las formalidades establecidas para su elaboración, debate, aprobación y sanción, sino que además su contenido, lo que en ella se regula y dispone no ha de contrariar la Constitución, o sea a las reglas, principios y valores que en esta norma suprema se recogen.

Por consiguiente y como lo anota HUMBERTO A. SIERRA PORTO, "la vigencia de una norma es consecuencia de su validez, es decir, del hecho de haberse producido con plena observancia de las reglas estructurales del sistema normativo, esto es, si la norma, en este caso una ley o norma con fuerza de tal, es conforme a las reglas de procedimiento, y al contenido de la Constitución". (Sentencias de inconstitucionalidad. Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 12).

Es precisamente en este aspecto -el contenido de la Constitución- con lo que está en contradicción el artículo 43 de la Ley 16 de 1998, en la medida en que lo que en el mismo se prevé, contraría lo que se dispone en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución, al pretender sustraer del control de la legalidad, "los actos de las Comisiones y del Pleno de la Asamblea Legislativa", por más que se traten de actos que se expidan o se lleven a cabo, en uso de facultades que les señale la Constitución y el reglamento Orgánico de este Organo del Estado.

No le es dado o permitido al legislador -Asamblea Legislativa--, en ejercicio de la función legislativa que le reconoce la Constitución, desbordar el marco, estructura y organización que en esta ley fundamental se fija, ya que como de forma clara y precisa se establece en la Constitución, "la jurisdicción contencioso-administrativa", es de competencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual se extiende o abarca el control de "los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas".

El acto demandado, de igual forma, no sólo estaría sustrayendo del control de la legalidad, los actos de las Comisiones y del Pleno de la Asamblea Legislativa, sino que a su vez estaría desconociendo el derecho que tiene toda aquella persona afectada por un acto ejecutado o expedido ya sea por una de las Comisiones de la Asamblea Legislativa o el Pleno de ésta, a demandar éste ante la Corte Suprema de Justicia o, en todo caso, desconociendo el que tiene cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país, en ejercicio de la acción pública, a recurrir o demandar tales actos ante dicho alto tribunal de justicia" (fs. 12,13).

## POSICION DE LA SALA

El Estado de Derecho, cuya cláusula recoge el artículo 2º de la Constitución Política, lleva ínsito el control de los actos de autoridad por el Organo Judicial o un tribunal especial de naturaleza jurisdiccional. Esta manifestación del Estado de Derecho va encaminada a que todos los actos del poder público, por una parte, se ajusten a la Constitución, en obsequio del principio de supremacía de la Constitución, y también el control de la legalidad de los actos materialmente administrativos, en acatamiento al principio de legalidad administrativa, funciones jurisdiccionales éstas que se encuentran en el artículo 203 de la Constitución Política, cuyo contralor de la juridicidad le corresponde al Pleno en sede de constitucionalidad y a la Sala Tercera de la Corte en sede de legalidad, mediante la jurisdicción contencioso administrativa, jurisdicción ésta que ha hecho parte de nuestro ordenamiento constitucional por mas de cincuenta años, gracias a la labor del eximio constitucionalista, JOSE DOLORES MOSCOTE (q. e. p. d.).

El principio de legalidad como vinculación positiva de las autoridades ha sido analizado con particular claridad por parte del jurista español GARCIA DE ENTERRIA, quien al analizar como opera la técnica del citado principio medular de Derecho Público, señala:

"Así, pues, no hay en Derecho español ningún "espacio franco o libre de Ley" en la Administración pueda actuar con un poder jurídico y libre. Los actos y las disposiciones de la Administración, todos, han de "someterse a Derecho", han de ser "conformes" a Derecho. El desajuste, la disconformidad, constituyen "infracción del Ordenamiento jurídico" y les priva actual o potencialmente (distinción entre nulidad y anulabilidad), de validez. El Derecho no es, pues, para la Administración una linde externa que señale hacia fuera una zona de prohibición y dentro de la cual pueda ella producirse con su sola libertad y arbitrio. Por el contrario, el Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa. En términos de BALLBE, que fue entre nosotros el primero que recapacitó lúcidamente sobre este mecanismo:

La conexión necesaria entre Administración y Derecho y la máxima que lo cifra -quae non sunt permissae prohibita intelliguntur [lo que no está permitido ha de entenderse prohibido, por diferencia, dice el mismo autor en otro lugar, del principio que rige la vida privada: *permissum videtur in omne quod not prohibitum*: ha de entenderse permitido todo lo que no está prohibido]- implica, ... que toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que se trata de una válida acción administrativa, ha de ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico; y sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico, o partiendo del principio jurídico se pueda derivar de él, puede tenerse como tal acción administrativa válida ... Para contrastar la validez de un acto no hay, por tanto, que preguntarse por la existencia de algún precepto que lo prohíba, bajo el supuesto de que ante su falta ha de entenderse lícito; por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico lo admite como acto administrativo para concluir por su invalidez en ausencia de tal disposición".

(Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, "Curso de Derecho Administrativo I", Séptima edición, Editorial Civitas, p. 430)

Y, más adelante, en la misma obra, explica la técnica operativa del principio de legalidad, así:

"El principio de legalidad de la Administración, con el contenido explicado, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad

otorga facultades a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente". (Op. cit., p. 431).

Pues bien: la jurisdicción contencioso-administrativa está organizada como una función jurisdiccional encaminada precisamente a velar por que todos los actos materialmente administrativos, con independencia del Órgano que los produce, se ajusten al ordenamiento legal, como se desprende de la lectura del precepto contenido en el numeral 2 del artículo 203, y que guarda relación con el principio de legalidad, tutelado por el artículo 18 de la Constitución Política, o, como dice el numeral 2º del artículo 203 de la Constitución Política con respecto a "los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adoptan, expidan o en que se encuentren en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos".

Como se advierte sin dificultades, no escapa al control de la legalidad ningún acto materialmente administrativo, que es el campo en donde despliega su función jurisdiccional la Sala Tercera, por lo que sin exageraciones cabe afirmar que el control de la legalidad previsto institucionalmente es una de las manifestaciones más generosas, en términos del derecho comparado, tanto desde el punto de vista de su alcance, como la de su acceso, por vía de la acción popular, que concede. Y este alcance debe relacionarse con el carácter absoluto de la norma contenida en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Política, cuya generalidad, obvio es decirlo, no puede ser limitada, restringida, ni contener el diseño o acotar esferas de inmunidad jurisdiccional de la jurisdicción contencioso-administrativa no previstos en la norma constitucional de la que se ocupa ahora el Pleno, sin que tales espacios exentos de la jurisdicción contencioso-administrativa acordados por un texto con rango jerárquicamente inferior al de la Constitución, como es la ley, devenga inconstitucional.

Sobre la justiciabilidad de los actos administrativos expedidos por la Asamblea, ya se ha pronunciado con anterioridad la Sala Tercera de esta Corte y al analizar la sujeción de los actos administrativos expedidos por la Asamblea Legislativa al control de legalidad ejercido por esta Sala, en términos que el Pleno al hacerlos suyos, se permite reproducir:

"La Constitución Política ubica la jurisdicción contencioso administrativa en la Corte Suprema de Justicia. De esta forma, el artículo 203, numeral 2 de la Constitución señala que la Corte Suprema tendrá entre sus atribuciones la jurisdicción contencioso administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y las entidades públicas, autónomas o semiautónomas.

La norma constitucional antes citada le atribuye a la Corte Suprema el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa, entre otros, sobre los actos y resoluciones expedidas por funcionarios públicos y autoridades nacionales, sin distinción alguna. Si la norma constitucional y el párrafo primero del artículo 98 del Código Judicial, cuya redacción es similar a la primera, no distinguen, tampoco el intérprete de las mismas puede efectuar distinciones, como regla general. Esta es una norma hermenéutica jurídica elemental aplicable en la presente controversia.

No existe, pues, base jurídica para sostener que los actos administrativos de la Asamblea Nacional no están sujetos al control de legalidad que ejerce la Sala Tercera (Contencioso Administrativo)

de la Corte Suprema de Justicia".

(Sentencia de 23 de octubre de 1991 dentro del proceso contencioso-administrativo de nulidad propuesto para que se declarase la nulidad de la resolución #38 de 29 de diciembre de 1990).

Por las consideraciones que anteceden, este Pleno coincide con los planteamientos de la parte demandante y el Procurador General de la Nación, en el sentido de que el artículo 43, de la Ley n° 16 de 1998, que adiciona el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Legislativa, es contrario a la Constitución, por cuanto vulnera el artículo 203, numeral 2° de nuestra Carta Política.

Por lo antes expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el artículo 43 de la Ley N° 16 de 17 de febrero de 1998, que adicionó con el artículo 225-A la Ley 49, de 4 de diciembre de 1984, que es del siguiente tenor: "Artículo 43. Se adiciona el artículo 225-A a la Ley 49 de 1984, reformada por las leyes 7 de 1992 y 3 de 1995, así: Artículo 225-A: No son recurribles ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, los actos de las Comisiones y del Pleno de la Asamblea Legislativa en uso de sus facultades, señaladas en la Constitución Política y en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno".

Notifíquese.

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.  
(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO (fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
(fdo.) ELIGIO A. SALAS (fdo.) JOSE A. TROYANO  
(fdo.) GRACIELA J. DIXON (fdo.) FABIAN A. ECHEVERS  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General

=\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*==\*\*=

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO HECTOR CASTILLO RIOS EN REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN LICENCIADO JOSE ANTONIO SOSA CONTRA EL DECRETO EJECUTIVO NO. 476 DEL 7 DE SEPTIEMBRE DE 1995. (CONCEDE INDULTO). MAGISTRADO PONENTE: ELIGIO A. SALAS. PANAMÁ, OCHO (8) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado HECTOR CASTILLO actuando en nombre y presentación del licenciado JOSE ANTONIO SOSA, Procurador General de la Nación, ha interpuesto acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo No. 476 de 7 de septiembre de 1995, expedido por el Presidente Encargado de la República, TOMAS GABRIEL ALTAMIRANO DUQUE, por considerar que infringe los artículos 179, numeral 12, y 2 de la Constitución Nacional.

LA PRETENSION CONSTITUCIONAL Y SUS RAZONES

El acto jurídico que se demanda como infractor de la Constitución Política es el Decreto Ejecutivo No. 476 de 7 de septiembre de 1995 que, en términos generales, establece:

"...  
`DECRETO EJECUTIVO No. 476  
(de 7 de septiembre de 1995)

El Encargado de la Presidencia de la República, en uso de sus facultades constitucionales,

CONSIDERANDO