

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.
DECRETO EJECUTIVO N°. 58 de 21 de mayo
de 1979.
COMENTARISTA RADIAL. LICENCIA. SUSPEN-
SION.
RESPONSABILIDAD. ORGANO EJECUTIVO.
AMONESTACION.

Como la mera suspensión del Decreto Eje-
cutivo impugnado N°. 58, de 21 de mayo
de 1979, por vía de inconstitucionalidad,
en este caso, no origina su extinción de-
finitiva de la vida jurídica, como acon-
tece con el acto de la derogación, sino
que, simplemente, tiende a evitar, de ma-
nera incierta, su proyección en el ámbito
de la actividad jurídica, en virtud de lo
señalado por el art. 1º del Decreto N°. 60,
de 1º de junio de 1979, la Corte es-
tima procedente pronunciarse sobre el fon-
do de la demanda externando el concepto de
que comparte, plenamente, el criterio ex-
ternado por la Procuraduría de la Adminis-
tración, en el sentido de que si dicho ar-
tículo 1º del Decreto Ejecutivo N°. 58 de
1979, configura tres conductas ilícitas y
les fija sus correspondientes sanciones, con
ello se está violando el art. 30 de la CAR-
TA Magna, pues hacer esto sólo le está per-
mitido a la Ley.

Además, si de conformidad con el art. 31 de
la misma Ley de Leyes "nadie puede ser juz-
gado sino por autoridad competente y confor-
me a los trámites legales" (procedimientos)
"sólo a la Ley le está reservada la facul-
tad de adjudicar competencias y de estable-
cer procedimientos en materia penal, no pu-
diendo por ello hacerlo un Decreto Ejecuti-
vo."

El Pleno DECLARA QUE el Art. 1º del Dece-
to Ejecutivo N°. 58 de 1979, ES INCONSTITU-
CIONAL, por ser violatorio de los arts. 31,
32 y 37 de la Carta Magna, reformada por
el Acto Constitucional de 1983.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. PANAMA, TRECE DE
NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES. -1983.-

E S T O S:

Mediante escrito fechado el día 30 de mayo de

1979, el señor MILCIANES ABEL ORTIZ HIJO confirmó poder es-
pecial al Licenciado José Manuel Fernández Hijo para que, en
su nombre y representación, interpusiera ante esta Corpora-
ción de Justicia Recurso de Inconstitucionalidad contra el
Artículo Primero del Decreto Ejecutivo N°. 58 de 1979.

El recurso en mención se fundamenta en los si-
guientes hechos:

"PRIMERO: El día 21 de mayo de 1979 el
Organo Ejecutivo expidió el Decreto E-
jecutivo Número 58 de 1979, por el cual
se adiciona y modifica el Decreto Eje-
cutivo Número 155 de 28 de mayo de
1962.

SEGUNDO: Que en su artículo Primero di-
cho Decreto Ejecutivo expresa lo siguien-
te: "Artículo Primero: Adiciónase el si-
guiente Parágrafo al Artículo 64 del De-
creto Número 155 de 25 de mayo de 1962:
"PARAGRAFO: El Organo Ejecutivo, de ofi-
cio o a petición del afectado podrá pro-
ceder a la suspensión por un término
no mayor de dos meses o a la cancela-
ción de la licencia de comentarista
de radio; suspensión hasta el mismo tér-
mino o a la cláusula del radio-periódico
o espacio de comentarios radiales
en los siguientes casos: A) Cuando se
hagan comentarios que envuelvan hechos
notoriamente falsos o noticias tenden-
ciosas, aunque aquéllos o éstas se a-
tribuyan a personas indeterminadas.
B) Cuando se utilicen vocabulario obs-
ceno o de cualquier forma se atente
contra la moral pública; y C) Cuando
se profieran expresiones que irrespe-
ten, menosprecien o deshonren a las per-
sonas.

"No obstante, si a juicio del Organo
Ejecutivo la falta no es suficientemen-
te grave, la sanción podrá consistir en
amonestación."

En cuanto a las disposiciones constitucionales
que se estiman violadas por el Artículo Primero del Decreto
Ejecutivo N°. 58 de 1979 y el concepto en que lo han sido, el
demandante ha expresado:

"El Artículo 31 de la Constitución de
1972 establece lo siguiente:

"Artículo 31: Nadie será juzgado sino
por autoridad competente y conforme a
los trámites legales, ni más de una vez
por la misma causa penal, policiva o dis-

-disciplinaria."

El Artículo Primero del Decreto Ejecutivo N°. 58 de 1979, viola el principio que consagra dicho Artículo, al establecer Sanciones sin que se cumpla con el debido proceso.

"Artículo 32: Pueden penar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos de la Ley:

- 1.- Los servidores públicos que ejerzan mando y jurisdicción, quienes pueden imponer multas o arrestos a cualquiera que los ultraje o falte al respeto en el acto que estén desempeñando las funciones de su cargo, o con motivo del desempeño de las mismas;
- 2.- Los Jefes de la Fuerza Pública, quienes pueden imponer penas de arresto a sus subalternos para contener una insubordinación un motín o por falta disciplinaria; y,
- 3.- Los capitanes de buques o aeronaves quienes estando fuera de puerto tienen facultad para contener una insubordinación o motín o mantener el orden a bordo, y para detener provisionalmente a cualquier delincuente real o presunto."

El Decreto aludido viola el Artículo acabado de transcribir, al exceder el marco de la competencia en que los servidores, capitanes, Jefes de la FUERZA PÚBLICA y los capitanes de buques o aeronaves, pueden sancionar sin juicio previo, al establecerse en su Artículo Primero varias veces mencionando que el Órgano Ejecutivo pueda de Oficio o a petición del afectado, proceder a la suspensión por término no mayor de dos meses o a la cancelación de la licencia de comentarista de radio; suspensión hasta el mismo término o a la clausura del radio periódico o espacio de comentarios radiales, sin sujeción al cumplimiento del debido proceso legal que establece la Constitución Nacional y las Leyes.

El artículo 36 de la Constitución establece lo siguiente:

"Artículo 36: Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público."

El Decreto 58 al establecer en su texto del Artículo 1. la facultad del Ejecutivo de aplicar sanciones "de oficio" y sanciones con criterio eminentemente subjetivo, constituyen una censura previa a la emisión del libre pensamiento del comentarista."

Tal como lo dispone el Artículo 69 de la Ley N°. 46 de 1956, se le dió traslado del negocio, mediante providencia de 4 de junio de 1979, al señor Procurador de la Administración para que emitiera concepto, quien así lo hizo a través de su Vista N°. 126 de 6 de noviembre de 1979, cuya parte fundamental es del siguiente tenor:

"Disiento del criterio expuesto por el demandante en el concepto de infracción del artículo 32, pues la facultad que él atribuye a los servidores públicos que ejercen mando y jurisdicción, a los jefes de la Fuerza Pública y a los capitanes de buques o aeronaves de penar sin juicio previo por las precisas causas y clases de las penas que señala, no es mas que una excepción al debido proceso legal que establece el artículo 31, que en nada se afecta por el artículo 1º del Decreto N°. 58 de 1979.

Ahora bien, en estos recursos de inconstitucionalidad dispone el artículo 72 de la Ley 46 de 1956 que "la Corte no se ceñirá a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes", razón por la cual nos parece conveniente examinar si el ya aludido artículo 1º del Decreto Ejecutivo 58 de 1979, se adecúa al principio de reserva consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política:

"Artículo 30: Sólo serán penados los

hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

A este respecto, como lo anotamos en párrafos anteriores, dicho artículo 1º del Decreto Ejecutivo Nº. 58 de 1979 configura tres conductas ilícitas y les asigna sus correspondientes sanciones, lo cual según el artículo 30 de la Constitución Política reproducido sólo le está permitido hacerlo a la Ley.

Ya el Pleno de vuestra Corporación Judicial ha declarado que los Decretos que el Órgano Ejecutivo dicta en uso de las facultades que le confiere la Constitución Política no pueden ser creadores de infracciones punibles.

Por ejemplo, en el fallo del 13 de marzo de 1952, al referirse al artículo 31 de la Constitución de 1946, que era igual al artículo 30 de la actual, expuso:

"Al tenor de este precepto (artículo 31) para que un hecho pueda ser sancionado es absolutamente necesario o imprescindible que el Órgano Legislativo expida una Ley en que aparezca configurado el hecho como delito o falta." (Reproducido en la obra "Derecho Constitucional", del Dr. César Quintero, edición de 1967, pág. 146).

Esta doctrina la reafirmó en las sentencias de 14 de diciembre de 1970, como resultado de la consulta de constitucionalidad del artículo 3º del Decreto Ejecutivo Nº. 172 de 19 de agosto de 1964, y de 30 de julio de 1974, al resolver consulta de constitucionalidad del artículo 7º del Decreto Ejecutivo Nº. 111 de 17 de marzo de 1969.

En cuanto al artículo 31 de la Constitución Política, observamos también que este artículo contiene principios de estricta legalidad en cuanto a competencia y normas procesales, pues enuncia que nadie puede ser juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites (procedimientos) legales, o sea que sólo a la Ley le está reservada la facultad de adjudicar competencias y de establecer procedimientos en materia penal, no pudiendo

por ello hacerlo un Decreto Ejecutivo.

En lo atinente al artículo 36, observamos que las consecuencias sobrevinientes a la emisión del pensamiento por medio de palabra, escrito o por cualquier otro medio cuando se atenta contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público le está reservada a la Ley al referirse a "responsabilidades legales."

Al comentar el Dr. Quintero al artículo 38 de la Constitución Política de 1946, que es similar al artículo 36 de la actual Constitución Política, nos manifiesta:

"El artículo transcrito contiene, pues, las dos normas clásicas: la que consagra la libertad y la que señala la respectiva responsabilidad.

Lo esencial de la libertad formal de expresión estriba en que su ejercicio no esté sujeto a autorización ni a censura previas.

Por tanto, dicha libertad implica el derecho de expresar toda clase de opiniones e ideas políticas, filosóficas, religiosas, etc., ya por medio de la palabra (directa, radiada, televisada, etc) o por escrito.

Ahora bien, si al ejercer este derecho, por cualquiera de los aludidos medios, una persona atenta contra la reputación o la honra de otra, o contra la seguridad social o el orden público, debe afrontar las correspondientes responsabilidades penales.

Atenta contra la honra de cualquier persona quien la difama públicamente, ya sea en conversación ante un grupo de personas, ya en escrito comunicado a más de dos individuos, o bien a través de cualquier hoja impresa, o de la prensa, la radio o la televisión.

.....
.....
.....

La otra responsabilidad referente a la libertad de expresión es la que surge cuando quien la ejerce atenta contra la seguridad social o el orden público.

Es natural y lógico que exista esta responsabilidad. Si quien habla o escribe públicamente, al hacerlo incita a que, por ejemplo, se incendien edificios, o se saqueen almacenes o se vuelven puentes, o se asalten individuos, se hace penalmente responsable por semejantes excitativas contra la seguridad social. Asimismo, quien públicamente incita a que se dé un golpe de Estado, a que se secuestre una autoridad pública, o a que se asalte un cuartel, está atentando contra el orden público, y debe responder penalmente por ello.

Hemos dado ejemplos, porque solamente la incitación pública, a la comisión de actos concretos como los citados, puede considerarse atentatoria del orden público o la seguridad social.

El Código Penal define y sanciona los delitos contra el orden público en su Título VIII; y, en su Título X, determina y sanciona los delitos contra la seguridad pública.

De acuerdo, pues, con el precepto constitucional de que no hay delito ni pena sin ley previa que los establezca, sólo incurren en los aludidos delitos quienes cometan los hechos concretos definido penal y, desde luego, en los leyes (sic) que expresamente los adicionen o reformen.

No incurre, pues, en tales delitos quien, al expresarse públicamente, (sic) critique a un gobierno o a sus personeros, o impugne un régimen social o político, o predique cualesquiera ideas o doctrinas, a menos que al hacerlo incite a la comisión de actos (sic) concretos de violencia delictiva que atenten directamente contra la seguridad social o el orden público". (Ob. cit. pág. 226 a 228).

En consecuencia, opino que el artículo 1º del Decreto Ejecutivo Nº. 58 de 1979 infringe los artículos 30, 31 y 36 de la Constitución Política."

Para resolver se considera:

Aun cuando hay constancia de que los efectos del Decreto Ejecutivo Nº. 58 de 21 de mayo de 1979 han quedado suspendidos en virtud de lo dispuesto por el Artículo 1º del Decreto Nº. 60 de 1º de junio de 1979 (fs. 8), la Corte conceptúa que procede pronunciarse sobre el fondo en la presente demanda de Inconstitucionalidad, mas no inhibirse de tal obligación. Ello es así, porque la simple suspensión del aludido Decreto Ejecutivo Nº. 58 de 1979 no genera su extinción definitiva de la vida jurídica, como ocurre con el acto de la derogación, por lo que bien puede, en un momento dado, recuperar su plena vigencia.

En otro orden de ideas, como la suspensión del Decreto que es objeto de impugnación por la vía del recurso de inconstitucionalidad no alcanza a configurar su inexistencia absoluta, sino que sólo tiende a evitar, de manera incierta, su proyección en el ámbito de la actividad jurídica, no queda otra alternativa que la adopción de una decisión de fondo, como ya se expresó en líneas anteriores, a lo cual se pasa de inmediato,

El Ministerio Público ha conceptuado que los Artículos 30, 31 y 36, actualmente 31, 32 y 37, respectivamente, de la Constitución Política, han resultado quebrantados por el Artículo Primero del Decreto Ejecutivo Nº. 58 de 1979.

La Corte, por su parte, comparte plenamente ese concepto y, en consecuencia, lo prohíja, sin adicionar otros comentarios por considerarlo innecesario, dada la claridad con que el señor Procurador de la Administración ha expuesto las violaciones que en este caso se han inferido a la Constitución.

En virtud de lo expuesto, la Corte Suprema, en PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que el referido Artículo Primero del Decreto Ejecutivo Nº. 58 de 1979 ES INCONSTITUCIONAL, por ser violatorio de los Artículos 31, 32 y 37 de la Carta Magna, reformada por el Acto Constitucional de 1983.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE.

(Fdo.) JORGE OHEN FERNANDEZ. (Fdo.) RAFAEL A. DOMINGUEZ.
(Fdo.) RODRIGO MOLINA A. (Fdo.) CAMILO O. PEREZ. (Fdo.)
ENRIQUE BERNABE PEREZ A. (Fdo.) LUIS CARLOS REYES. (Fdo.)
AMERICO RIVERA L. (Fdo.) MARISOL M. REYES DE VASQUEZ.
(Fdo.) JUAN S. ALVARADO. (Fdo.) SANTANDER CASIS S. Secretario General.-

AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR LA