

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, Quince (15) de  
Enero de Mil Novecientos Ochenta y Siete (1987).-

V I S T O S :

El Licenciado ROGELIO CRUZ RIOS, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado recurso de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ejecutivo No. 155, de 28 de mayo de 1962 en virtud del cual "se regulan los servicios de radiodifusión y radioaficionados, la actividad de radioaficionados, locutor, radioperiodista y comentarista de radio, se crea la Junta Nacional y Radio (sic) y se dictan otras disposiciones".

Como es de rigor, se le corrió traslado al Ministerio Público representado en esta ocasión por el señor Procurador de la Administración, quien brindó su opinión jurídica a través de la Vista No. 5 de 17 de enero del año en curso. Igualmente se le brindó a los interesados la oportunidad de hacer las alegaciones que estimasen oportunas; el señor Procurador de la Administración hizo uso de esa oportunidad externando sus alegaciones por medio de la Vista No. 13 del mismo mes y año, al

igual que el actor, quien puntuallizó su allegato final en el escrito fechado el 3 de febrero del año que decurre (fs. 48-54).

Cumplidas las ritualidades procesales respectivas, el proceso se encuentra en estado de recibir sentencia y para ello se adelantan las siguientes consideraciones:

El Decreto atacado constituye un acto administrativo de carácter reglamentario, expedido por el Organo Ejecutivo en atención a la necesidad de regular las autorizaciones de operación, y la operación misma, de los servicios de radiodifusión en el territorio nacional.

Dicho Decreto Ejecutivo fue promulgado el 28 de mayo de 1962, bajo la vigencia de la Constitución de 1946. Ello, principalmente, ha motivado al proponente a argumentar la infracción constitucional sobre la base de la pretermisión de los principios contenidos en los artículos 40, 85 y 179 de la Constitución Nacional.

Veamos detenidamente:

Sobre la infracción del artículo 40 de la Constitución Nacional, manifiesta el actor lo siguiente:

"El Artículo 40 de la Constitución Nacional ha sido violado por los artículos 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 72 del Decreto Ejecutivo acusado, en concepto de violación directa, por acción, por cuanto que tales disposiciones

reglamentarias regulan actividades, profesiones u oficios que deben ser regulados por Ley en lo relativo especialmente a idoneidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Nacional." (fs. 28).

Similar argumentación es formulada para sostener la infracción de lo dispuesto por el artículo 85 del texto constitucional. Al efecto se expone:

"El Artículo 85 de la Constitución Nacional ha sido violado por el Decreto acusado en concepto de violación directa, por acción, por cuanto que el referido acto acusado no tiene la jerarquía de Ley que le exige la Constitución al acto que debe regular en Panamá el funcionamiento de los medios de comunicación social. De otro lado, el Decreto acusado, que regula el funcionamiento de los medios de comunicación en Panamá, actualmente, no desarrolla el principio constitucional que dispone que tales medios son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica ni consigna las normas que garanticen que la publicidad y la propaganda difundida por los medios de comunicación social no sean contrarias a la salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional, tal como lo exige la norma constitucional violada (fs. 28).

Finalmente, se argumenta la infracción de lo dispuesto por el artículo 179, ordinal 14, del texto constitucional, en la siguiente forma:

"El artículo 72 del Decreto acusado, al establecer que "las disposiciones de la Ley de Prensa, se aplicarán a los comentaristas y radioperiodistas en todos los casos que no pugnen con este Decreto", viola de manera directa, por acción, el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política, pues le atribuye a dicho decreto un valor superior al que tiene la Ley (fs. 29).

El acto atacado, constituido por el Decreto Ejecutivo 155, de 28 de mayo de 1962, fue expedido con el fin de regular los servicios de

radiodifusión y radio aficionados en la República. Dicho Decreto Ejecutivo consta de ciento nueve (109) artículos, de los cuales el proponente de la acción de inconstitucionalidad que se estudia, ataca genéricamente todo el Decreto Ejecutivo, y específicamente los artículos 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 72.

Como lo señala en su libelo el actor, el acto atacado fue expedido en la vigencia del texto constitucional de 1946, el cual carecía de la reserva legal y de los principios que sobre la materia, se contienen en las disposiciones constitucionales que se dicen infringidas.

Sobre la dilucidación de este punto ha transcurrido la sustanciación de la presente causa, pues en la misma el proponente ha sustentado su petición argumentando infracciones de fondo y de forma que deben, a su juicio, llevar a la declaración de inconstitucionalidad.

El señor Procurador de la administración ha argumentado posición adversa sosteniendo, básicamente, que el acto atacado fue expedido con base en la potestad reglamentaria que le confería al Órgano Ejecutivo el artículo 144 de la Constitución de 1946, en sus artículos 12 y 17.

Apoyándose en concepciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la materia, el señor Procurador de la Administración concluye en que no es dable exigir que el acto expedido con anterioridad a la vigencia consti-

tucional, cumpla con la exigencias que para la formación de la Ley.

Contiene la Constitución vigente.

Sobre el particular el señor Procurador de la Administración puntuó la

en la Vista No. 5 de 19 de enero del año en curso:

" Para analizar el primer motivo en que se funda el actor para atribuir al decreto impugnado la violación de la norma básica transcrita, es preciso tomar en consideración que dicho decreto fue emitido cuando aún regía la Constitución de 1946, en la que no existía una norma como la contenida en el artículo 85 de la Carta Política vigente. Este fue incluido en las reformas constitucionales que se introdujeron a la misma en el año de 1983, esto es, más de veinte (20) años después de estar en vigencia el primero.

En consecuencia, no se trata de un acto emitido en violación de una norma constitucional vigente, sino de uno adoptado con base en la potestad reglamentaria que al efecto le conferían al Ejecutivo los numerales 12 y 17 del artículo 144 de la Carta Política del citado año. Dichas normas lo facultaban para:

"12.- Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución;

.....

17.- Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu;..."

Sobre la potestad reglamentaria del Ejecutivo, el profesor César Quintero comenta:

"d) Potestad reglamentaria reglada y Posttestad reglamentaria discrecional.

La potestad reglamentaria en virtud de la cual el Ejecutivo dicta reglamentos de ejecución, se denomina potestad reglamentaria reglada.

La potestad reglamentaria en cuya virtud el Ejecutivo dicta reglamentos autónomos, se llama potestad reglamentaria discrecional.

i) Reglamentaria (ordinal 17).-

La potestad reglamentaria reglada aparece consagrada en el ordinal 17 del artículo 144, que atribuye al Presidente la función de: "Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

ii) Discrecional (ordinal 12).— La potestad reglamentaria la prevé, en nuestro concepto, el ordinal 12 del artículo 144, en estudio, que confiere al Ejecutivo la facultad de: "Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución". ("Derecho Constitucional", Folleto No. 1 del Tomo II, Pág. 65 a 66).

Ahora bien, volviendo al punto en cuestión, no nos parece que por el hecho de que la Constitución vigente disponga que dicha materia deba ser regulada mediante una ley formal, deba declararse inconstitucional dicho Decreto que fue dictado con anterioridad a aquélla al amparo de la Constitución que entonces regía.

A nuestro modo de ver, el artículo 85 de la Constitución Nacional se traduce en un mandato al legislador, para que legisle sobre la materia, lo cual hasta la fecha no ha hecho. Cosa distinta sería que en el presente, el Ejecutivo incursionara en materia reservada a la ley formal, mediante el dictado de reglamentos autónomos o independientes.

En caso similar, nuestro mas Alto Tribunal de Justicia declaró la improcedencia de exigirle a una ley, dictada durante la vigencia de la Constitución anterior, que cumpla con las exigencias que para la formación de las leyes establece la Constitución actual.

En efecto, en el Fallo de 20 de diciembre de 1946, esa honorable Corte Suprema de Justicia expresó:

"Si algunos de estos decretos resultan contrarios a la Carta expedida posteriormente pueden ser acusados de constitucionales; pero no se puede exigir como pretende el recurrente que el proceso de su formación someta a pautas que no existían en la fecha en que fueron dictados ".

Respecto a este fallo, el Dr. Carlos Bolívar Pedreschi en su obra "El Control de la Constitucionalidad en Panamá", a página 204, señala:-

"Aparte de afirmar en forma indubitable la competencia de la Corte en relación con actos anteriores, sienta un principio de muy interesante consideración, como lo es el de que, por lo que hace al proceso de formación de aquellos actos, el control de constitucionalidad no opera. La Corte fundamentó este principio en el hecho de que no se le podía exigir al expedidor del acto que en el proceso de su expedición siguiera pautas que no existían para aquella fecha. Un análisis de este fallo permite establecer que el mismo propone una distinción entre el sentido del acto anterior, letra y espíritu, y los requisitos de trámite consultados en el proceso de su formación. En cuanto a lo primero, procede el control de la constitucionalidad; en cuanto a lo segundo, no. Este es el criterio de la Corte sentado en el fallo en referencia".

En orden al cargo de inconstitucionalidad que se viene analizando, es preciso tomar en consideración también que algunos aspectos de la materia regulada por el decreto impugnado lo han sido por una ley formal. En efecto, el Capítulo XIV del mismo fue concebido bajo el epígrafe "De los Radioperiodistas y Comentarista de Radio", materia que con posterioridad ha sido regulada por la Ley 67 de 1978, sobre periodismo, especialmente en los artículos 1 y 7, ley que fue objeto de pronunciamiento acerca de su constitucionalidad en sentencia de 18 de octubre de 1983.

Esta ley regula en forma congruente con lo establecido en el referido decreto ejecutivo la citada materia. Así lo hace, por ejemplo, cuando el artículo 63 de dicho decreto exige a los radioperiodistas y comentaristas de radio obtener la licencia correspondiente del Ministerio de Gobierno y Justicia, a la vez que el artículo 7 de dicha ley dispone que para ejercer "el periodismo en radio y televisión se requiere la correspondiente licencia de radioperiodista o comentarista", mientras que el primero de ésta califica a tales personas

como periodistas.

Además, el artículo 4 de dicho decreto dispone que sus normas quedan sujetas a los "convenios y reglamentos internacionales" pactados por el Gobierno o que se pacten en el futuro. Ello significa que las normas de tales convenios, que se aprueban por leyes formales, también regulan la materia y son respetadas por el decreto impugnado.

Por tanto, si no existe ninguna ley formal que regule la forma de obtener tales licencias y ello está regulado por un decreto reglamentario, pareciera que el legislador tácitamente se ha remitido al régimen contenido en éste, porque de lo contrario lo habría establecido en la citada Ley 67 de 1978.

Por otra parte, hay que tomar en consideración que el control de la constitucionalidad tiene por objeto el respeto y preservación del orden constitucional, esto es, evitar que se emitan actos jurídicos que infrinjan la Constitución. Por tanto, cabría preguntarse si en el presente caso, por no haber emitido la honorable Asamblea Legislativa una ley que regule los medios de comunicación social y, entre ellos, lo atinente a la radiodifusión y a los radioperiodistas, el decreto que lo hizo antes de las reformas constitucionales de 1983, supliendo una laguna legal, debe ser declarado inconstitucional por tal motivo?

De ser afirmativa la respuesta,ino se produciría un mayor problema jurídico, dado que entonces sobrevendría una laguna legal de peores consecuencias respecto de la materia últimamente citada?. (fs. 33-36).

En cuanto a la infracción constitucional de fondo el señor Procurador, luego de interesantes razonamientos, concluye en que no existe la fundación requerida para el vicio de inconstitucionalidad. En relación a los cargos de fondo el representante del Ministerio Público en la Vista citada dijo:

En cuanto al segundo motivo expuesto por el demandante para fundar la violación del artículo 85 de la Carta Política, nos parece que el mismo carece de justificación. Es así, porque aunque emitidas antes de la vigencia del referido artículo 85, las normas del mismo son congruentes con el contenido de este último, según el cual los medios de comunicación social "son instrumentos de información, educación, recreación, difusión cultural y científica", y establece que cuando "sean usadas para la publicidad o la difusión de propaganda, éstas no deben ser contrarias a la salud, la moral, la educación cultural y la conciencia nacional".

En efecto, el citado decreto regula uno de los medios de comunicación social, que es la radiodifusión, y contiene normas que, antes de ser contrarias a la norma constitucional invocada, son congruentes con la misma y tienden a que se cumplan los objetivos de ésta. En efecto, para establecer plantas y radiodifusoras es preciso obtener las correspondientes concesiones (art. 6), para ejercer la función de locutor es necesario obtener la licencia respectiva (art. 54), para actuar como periodista o comentarista de radio es preciso obtener licencia del Ministerio de Gobierno y Justicia (art. 63), todo radioperiódico debe tener un director responsable registrado en el citado Ministerio (art. 66), se hace responsable a éstos últimos ante las autoridades por el contenido de los comentarios o informes que se suministren (art. 67), se exige obtener licencia para actuar como radioaficionado y, en general, se regula la materia con la finalidad de preservar los intereses públicos y que dichas actividades se desarrolleen con orden apropiado.

Quizás podrá acusarse a dicho decreto de que no contiene un régimen completo sobre todos los aspectos a que se refiere el citado artículo 85 de la Constitución, pero a nuestro juicio no es fundada la acusación de que infringe dicha norma. (Fs. 37-38).

Con relación al ataque que el demandante hace a los artículos 53,

54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 72 del Decreto

Ejecutivo N° 155, demandado, el representante del Estado panameño expresa:

El demandante, por otra parte, acusa los artículos 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 72 del referido decreto ejecutivo de violar el artículo 40 de la Carta Política, "por cuanto de que tales disposiciones reglamentarias regulan actividades profesionales u oficios que deben ser regulados por la ley en lo relativo especialmente a idoneidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Nacional".

El artículo 40 de la Carta Política vigente establece:

"ARTICULO 40.- Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes".

Llama la atención que esta norma utiliza la expresión "los reglamentos", que ya utilizaba igualmente el artículo 41 de la Constitución de 1946 para designar el instrumento jurídico que debe regular las profesiones u oficios.

Por otro lado, los primeros artículos últimamente impugnados, esto es, los que van del 53 al 61, regulan lo atinente a los locutores de radio.

Ellos definen lo que se entiende por locutor, señalan los requisitos para obtener licencia a ese efecto, instituyen los exámenes necesarios para comprobar la idoneidad, crean el tribunal examinador y hacen responsables tanto a el concesionario de la estación radio-difusora como al locutor por las infracciones o delitos en que incurra éste durante el desempeño de su función.

No habiendo, como ya se expresó, una ley formal que regule la materia, no me parece viable el cargo analizado, porque el decreto impugnado viene a suplir tal laguna para preservar los intereses públicos. Nada obsta para que el Organo

Legislativo emita una ley que regula esta materia, pero el hecho de que tal ley no adopte, a pesar de los 23 años de vigencia del mismo, no puede erigirse en un cargo de inconstitucionalidad contra el citado decreto.

Por su parte, los artículos que van del 62 al 72 del citado Decreto Ejecutivo han venido regulando lo atinente a los radio-periodistas y comentaristas de radio. Ellos definen lo que se entiende por tales, los requisitos para obtener licencia, el término de éstas y otros aspectos sobre la materia.

No obstante lo anterior, es preciso indicar que los artículos 10., 20., y 70. de la Ley 67 de 1978 regulan en la actualidad las actividades de dichos profesionales, a quienes consideran como periodistas, exigiéndoles contar con la idoneidad respectiva y obtener la licencia de radioperiodistas y comentaristas.

Llama la atención que esta ley, por la cual se regula el ejercicio de la función de periodista, no haya derogado los artículos analizados del decreto ejecutivo impugnado, lo que parece indicar que el Legislador dió su asentimiento tácito a los mismos, aparte de que no reguló en la citada ley aspectos que sí lo estaban en el mencionado derecho reglamentario. Por ej.; a pesar de que el artículo 7 de la Ley 67 de 1978 dispone que para ejercer el periodismo en radio o en televisión se requiere licencia de radioperiodista o comentarista, no estableció los requisitos necesarios para obtenerla, la autoridad competente para otorgarla, el procedimiento y el término de dicha licencia, todo lo cual si está regulado en los referidos artículos (62 al 71) del decreto ejecutivo impugnado.

Pareciera concluirse de todo lo anterior que el Legislador se remitió a las normas del decreto y con ello éstas obtuvieron aprobación tácita.

Por todo lo expuesto, no me parece fundado tampoco este cargo de inconstitucionalidad. (Fs. 38 a 40).

La Corte, compartiendo el criterio externado por el señor Procurador de la Administración advierte que, ciertamente, los artículos que van del 53 al 61 del Decreto Ejecutivo impugnado, regulan lo atinente a la profesión de locutor de radio. Tales artículos definen que se entiende por locutor, señalan los requisitos para obtener la licencia para el ejercicio de esa actividad, instituyen los exámenes necesarios para comprobar la idoneidad, crea el Tribunal examinador y señala responsabilidad tanto al concesionario de la estación radiodifusora como al locutor por las infracciones o delitos en que incurra éste durante el desempeño de su función.

De manera que si no existe ley formal que regule la materia, el Decreto impugnado preserva, por ahora, los intereses públicos porque está llenando una laguna producto de la falta de gestión legislativa. La derogación de los artículos que regulan la profesión de locutores, por cualquier acto que no sea una ley formal que reglamente la materia sería en estos momentos peligrosos y de resultados incalculables para la seguridad de la colectividad. Iguales razonamientos valen para los artículos que van del 62 al 71 del mencionado Decreto Ejecutivo, que ha venido regulando lo atinente a los radioperiodistas y comentaristas de radio con la

salvedad de que los artículos 1º, 2º y 7º de la Ley 67 de 1978 regulan en la actualidad las actividades de dichos profesionales, aunque las mencionadas regulaciones son modestas por cuanto que no reguló en su totalidad todos los ángulos relativos a la profesión de radioperiodistas y comentaristas de radio y televisión.

Pareciera, pues, que el Legislador, tal cual lo advierte el señor Procurador de la Administración, al expedir la Ley 67 de 1978 se remitió a las normas del Decreto 155 de 28 de mayo de 1962, dándole con ello su aprobación tácita.

Por otro lado, el señor Procurador de la Administración pide a la Corte que "deslinde, por razones didácticas para el campo jurídico, si -de ser una norma o acto jurídico anterior- incompatible con las normas de una Constitución emitida con posterioridad, como sería la vigente, aquéllos resultan o no derogados por el mandato expreso contenido en el artículo 311 de la misma, que al efecto expuso:

"ARTICULO 311:- Quedan derogadas todas las leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución, salvo las relativas a la patria potestad y alimentos, las cuales seguirán vigentes en las partes que sean contrarias a esta Constitución por un término no mayor de doce meses a partir de su vigencia".

La acotación del señor Procurador de la Administración es importante para el derecho constitucional patrio porque, como él lo advierte, de aceptarse que están derogadas en forma expresa las normas anteriores que devinieron contrarias al Estatuto Constitucional al aprobarse la Constitución de 1972, entonces se producirá sustracción de materia en el evento de que tales normas se impugnen por inconstitucionales con base en la Carta Política de 1972, como en el presente caso.

Tres sistemas regulan la solución de los conflictos entre la Constitución y las normas jurídicas de jerarquía inferior: 1) el de la libre interpretación de los jueces; 2) de la potestad centralizada en un Tribunal designado para declarar la incongruencia; y, 3) el de la potestad centralizada en la Corte Suprema de Justicia como organismo de Derecho Público al cual se confía la guarda e integridad de la Constitución. Este último es el sistema que rige en nuestro Derecho Constitucional.

Conforme al sistema de la potestad centralizada en la Corte Suprema de Justicia como guardiana de la integridad de la Constitución, la colisión o incongruencia de una norma o acto de inferior rango con el Estatuto Fundamental no opera de pleno derecho sino que requiere de la declaratoria expresa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, conforme lo señala el numeral 1º del artículo 203 de la Constitución Política.

De manera que mientras no se produzca un pronunciamiento de la Corte Suprema como tribunal constitucional, todas aquellas normas que parecieran pugnar con la Constitución siguen subsistiendo.

Ahora bien, dos son, a juicio de la Corte, los extremos a determinar.

El primero de ellos relativo a la competencia del Tribunal que ejerce en nuestro país el control de la constitucionalidad, sobre actos expedidos con anterioridad a la vigencia del nuevo texto constitucional; el segundo corresponde al análisis de la recepción que el acto atacado hace de los principios contenidos en las disposiciones constitucionales infringidas.

Veamos cada extremo detenidamente:

✓ El control de la constitucionalidad emerge en nuestro medio, como consecuencia de las corrientes que propongan por establecer límites al poder del Estado como Administrador de los intereses de la sociedad. La Norma constitucional encuentra en tal control, un mecanismo efectivo de salvaguarda en sus más puros principios.

La fórmula utilizada por el constituyente con el fin de establecer los actos sobre los cuales resulta ejercitable el control constitucional, ha suscitado innumerables cuestionamientos, siendo uno de ellos el que nos ocupa en este caso.

Dilucidar si puede o no el tribunal que ejerce la facultad controladora de la constitucionalidad, conocer de actos expedidos con anterioridad a la vigencia de la norma constitucional que se dice infringida es la tarea a la que se han avocado el proponente del recurso de inconstitucionalidad que se estudia, y el representante del Ministerio Público.

En abono de sus respectivas tesis se han citado diversos fallos emitidos en la vía de la constitucionalidad, además de aportaciones doctrinales que procuran dilucidar el problema.

Lo primero que se debe aclarar es que la Corte como tribunal constitucional considera que ha sido superada la controversia existente, sobre el sometimiento de los actos anteriores a la vigencia constitucional, al control respectivo. Tal criterio obedece a un principio eminentemente lógico reiterado por esta Corporación en diversas ocasiones.

Al efecto, tal cual ya se puntualizó los actos que por su naturaleza son susceptibles del control de la constitucionalidad, no pierden tal condición al ser expedida una nueva carta constitucional, en tanto que, para considerar que un acto es inconstitucional, se requiere de la decisión que en tal sentido profiera el tribunal que ejerce la jurisdicción en materia constitucional.

Luego entonces, teniendo vigencia el acto expedido con anterioridad al texto constitucional, lógico resulta que el interés en controlar el poder público, obligue a conocer la constitucionalidad de todo acto que rija los destinos de la sociedad y de los asociados.

Ahora bien, resulta necesario analizar si el enfrentamiento del acto expedido con anterioridad a la vigencia de una nueva Constitución, puede darse en iguales circunstancias que aquél que ocurre con los actos expedidos durante la vigencia de la nueva Constitución.

Ha sido criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia en años anteriores, que no es posible exigir el acto expedido con anterioridad a la vigencia de nueva Constitución, el cumplimiento de formalidades inexistentes al momento de producirse el acto atacado.

Así fue expuesto por esta Corporación en fallo de 20 de diciembre de 1946 y de 1 de junio de 1977, ambos citados y transcritos en la Vista No. 13 de 24 de enero del presente año del señor Procurador de la Administración, amén de las aportaciones doctrinales, también transcritas en la Vista No. 5 del mismo mes y año.

Resumiendo lo anterior, sostiene la Corte que en todo acto que por su naturaleza sea susceptible del control constitucional, tal control puede impetrarse con independencia del momento cronológico en el que

mismo ha sido promulgado, en relación con el momento cronológico en el que entró en vigencia del texto constitucional que se dice infringido.

Tal infracción constitucional debe, como ya se deja explicado, tener como única fundamentación el incumplimiento de principios constitucionales de fondo, y no la omisión de formalidades no existentes al momento de la creación del acto atacado.

La conclusión anterior se enfrenta entonces al texto de los artículos 40, 85 y 179, ordinal 14, de la Constitución Nacional, que disponen la reserva legal sobre las materias contenidas en el Decreto Ejecutivo atacado y esas normas constitucionales tienen como destinatarios, no a todos los ciudadanos, jueces o intérpretes del Derecho positivo, sino al legislador. (Subrayado de la Corte).

Ello es así porque dichas disposiciones establecen que las materias en cuestión deben ser reguladas por medio de leyes. Por tanto, a juicio de la Corte, entraña una obligación hacia el Órgano Legislativo, pero mal puede conllevar una infracción Constitucional, pues al momento en el que el Órgano Ejecutivo reglamentó la materia, lo hizo en atención a las facultades constitucionales que en tal momento poseía.

Expuestas las anteriores consideraciones, pasamos al análisis del

segundo cargo que se formula.

Sostiene el recurrente que el artículo 85 del texto constitucional ha sido infringido, pues el acto atacado no desarrolla los principios contenidos en dicha norma.

Veamos.

El artículo 85 de la Constitución Nacional establece que los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica. Cuando sean usados para la publicidad o la difusión de propaganda, estas no deben ser contrarias a la salud; la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional, y dispone dicha norma que, corresponde a la Ley reglamentar el funcionamiento de los medios de comunicación social.

A no dudarlo, la radiodifusión constituye un medio de comunicación social que recibe una regulación en el Decreto Ejecutivo No. 155 de 1962. Así, se observa que en la mencionada exhorta se regulan las concesiones de radiodifusión, las asignaciones de frecuencia, la potencia y ubicación de las estaciones, el funcionamiento técnico de las estaciones, y muchos otros aspectos técnicos que se relacionan con la materia.

La norma constitucional que se dice infringida, como hemos visto, define lo que deben ser los medios de comunicación social y establece

condiciones para su uso. El acto atacado desarrolla elementos técnicos que en nada se contraponen a los altos principios que establece la norma constitucional.

La Corte no coincide con el demandante cuando pretende que la omisión de la regulación sobre determinadas materias lleva consigo la infracción de la norma constitucional. El hecho de que el acto atacado sólo se ocupe de desarrollar una parte de los elementos contenidos en la norma constitucional, debe propiciar una gestión legislativa, más no jurídica que cercene la norma atacada, la que en sí cumple con el querer del constituyente, aún cuando en el momento cronológico en el que fuera promulgada no existiese el principio constitucional frente al cual se pretende la declaración que nos ocupa.

Se ha argumentado la infracción del artículo 40 de la Constitución Nacional sobre la base de la regulación, vía Decreto Ejecutivo, de una materia sobre la cual se requiere una acción del legislador.

En abono a los comentarios que sobre el particular se exponen con anterioridad, la Corte debe destacar, como ya se ha hecho, que la Ley 67 de 1978 que se ocupa de regular las actividades de los periodistas en nuestro país, ha omitido regular una serie de elementos que sólo aparecen desarrollados en el acto que se ataca y por otro lado deroga con su artículo

27 todas las disposiciones que le sean contrarias. Y la Corte estima, como lo señala el señor Procurador de la Administración, que el citado artículo 72 del Decreto impugnado fue derogado por el artículo 27 de la Ley 67 de 1978, por cuanto que esta ley es posterior al Decreto Ejecutivo No. 155 de 28 de mayo de 1962 y regula en forma especial materia que reguló el artículo 72, impugnado, en forma general.

La exégesis anterior lleva a la Corte a concluir que nos encontramos frente a una tarea interpretativa del acto legislativo frente al acto reglamentario, tarea esta que no corresponde ser realizada por el tribunal que ejerce el control de la constitucionalidad, sino por aquel que se ocupa de aplicar la jurisdicción sobre la legalidad de los actos administrativos.

Decidir sobre la vigencia de la norma reglamentaria al enfrentarla a la derogativa por vía de la regulación de la Ley, no es tarea propia de la Corte Suprema.

Como epílogo de las consideraciones expuestas, el PLENO de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, RESUELVE:

a) Que en cuanto al artículo 72 del Decreto Ejecutivo No.155 de 28 de mayo de 1962, se ha producido el fenómeno jurídico de la sustracción

de materia por haber sido derogado el mismo por el artículo 27 de la

Ley 67 de 1978;

b) Que no son inconstitucionales los demás artículos del Decreto

Ejecutivo No. 155 de 28 de mayo de 1962, en virtud del cual "se regulan

los servicios de Radiodifusión y Radio aficionados en la República.

COPÍESE, NOTIFIQUESE Y DEVUÉLVASE.

  
ISAAC CHANG VEGA

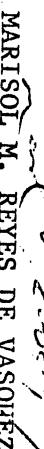
  
RAFAEL A. DOMÍNGUEZ

  
RODRIGO MOLINA  
(CON SALVAMIENTO DE VOTO)

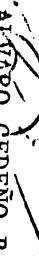
  
GUSTAVO ESCOBAR PEREIRA

  
CAMILO O. PÉREZ  
(CON SALVAMIENTO DE VOTO)

  
ENRIQUE BERNABÉ PÉREZ

  
MARISOL M. REYES DE VASQUEZ

  
MANUEL JOSÉ CALVO

  
ALVARO GEDENO B.

  
DR. JOSE GUILLERMO BROCÉS  
Secretario General.-

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RODRIGO MOLINA A.

Reconozco el serio esfuerzo de la sentencia dictada por la Corte tendiente a mantener la vigencia del Decreto Ejecutivo impugnado, fundándose para ello, entre otras razones, en la inexistencia de una ley formal que todavía no ha sido expedida por el Órgano Legislativo que regula la materia; pero respetuosamente debo y tengo que expresar mi desacuerdo con dicho fallo al no compartir los criterios jurídicos en los cuales sustenta y fundamenta su parte resolutiva.

En efecto, a pesar de que el Decreto Ejecutivo No. 155 de 18 de mayo de 1962 se encuentra vigente desde hace más de veinticuatro años y los artículos acusados por el demandante contradicen clara y abiertamente disposiciones del ordenamiento constitucional creado por la Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y el Acto Constitucional de 1983, la Sentencia de la Corte, coincidiendo con la opinión del señor Procurador de la Administración, sostiene: "si no existe ley formal que regule la materia, el Decreto impugnado preserva, por ahora, los intereses públicos porque está llenando una laguna producto de la falta de gestión legislativa. La derogación de los artículos que regulan la profesión de locutores, por cualquier acto que no sea una ley formal sería en estos momentos peligroso y de resultados incalculables". Es decir, según el fallo, el Decreto impugnado debe preservar su vigencia mientras el legislativo no cumpla con la gestión de decretar la ley, condicionando de esa manera los actos sujetos al control constitucional de la Corte a la gestión o función que ejercen los otros órganos del Estado.

En igual orden de rezonamientos la sentencia, al abordar el aspecto relacionado con los actos anteriores y posteriores a la Constitución Política vigente, específicamente los meros por ser la materia tratada, expresa el criterio: "sostiene la Corte que en todo acto que por su naturaleza sea susceptible del control constitucional, tal control puede impetrarse con independencia del momento cronológico en el que entró en vigencia del texto constitucional que se dice infringido. Tal infracción constitucional debe, como ya se deja explicado, tener como única fundamentación el incumplimiento de principios constitucionales de fondo, y no la omisión de formalidades no existentes al momento de la creación del acto atacado".

Este criterio que postula la sentencia a pesar de que es ampliamente sabido por la doctrina constitucional que la Constitución Política se caracteriza precisamente por contener verdaderos principios que gobiernan el desarrollo o la vida social de una nación; de suerte que cualquier acto vigente que pugne o sea contrario a la norma constitucional con la cual se confronta, aún fundándose en requisitos formales que ella determina, queda sujeto al control constitucional, porque resulta difícil establecer una distinción entre el "incumplimiento de principios constitucionales de fondo" y omisión "de formalidades no existentes al momento de la creación del acto atacado", tratándose de la impugnación de un acto sujeto a tal control constitucional. Además, porque la Carta Política vigente, también llamada Ley Suprema, en su Artículo 311 dispone terminantemente:

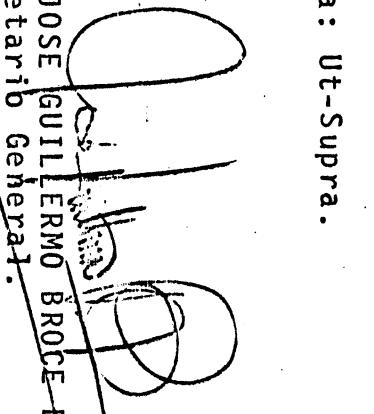
"Quedan derogadas todas la Leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución, salvo las relativas

a la patria potestad y alimentos, las cuales seguirán vigentes en las partes que sean contrarias a esta Constitución por un término no mayor de doce meses a partir de su vigencia".

Se trata, en síntesis, de la supremacía de la Constitución Política de la República por cuanto que es la que determina y dispone que quedan derogadas todas las leyes y demás normas jurídicas que le sean contrarias; y de la guarda de su integridad que por disposición del propio Estatuto Fundamental le ha conferido a la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Por las razones expresadas, SALVO EL VOTO.

Fecha: Ut-Supra.

  
RODRIGG-MOLINA  
Dr. JOSE GUILLERMO BROCE B.  
Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CAMILO O. PEREZ:

En la Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el abogado ROGELIO CRUZ RIOS contra el DECRETO EJECUTIVO No. 155, de 18 de mayo de 1962, decidido en este momento Salvar mi voto ya que, a pesar de compartir en el Acápite A, no así comparo lo que se dispone en el Acápite B del fallo mismo.

El Decreto acusado fue dictado en 1962 cuando era vigente la Constitución de 1946. La Constitución de

1972 estipula con mucha claridad que la ley reglamentará el funcionamiento de los medios de comunicación social.

La actual Constitución no ha variado en el texto mismo del artículo 84 por cuanto que el artículo 85 repite el contenido.

Lo que ocurre es que la Asamblea Nacional debe cumplir su función legislativa al respecto mencionado anteriormente. Un decreto que al respecto ha sido impugnado no debería constituirse en acto de legislación ni admitirse a estas alturas porque la Constitución Nacional priva sobre toda ley y toda reglamentación de la misma.

En este caso, nuestra Constitución actualmente vigente en su artículo 311 prescribe que "quedan derogadas todas las leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución...". Siendo así no me queda otro camino que separarme del resto de la mayoría por cuanto que considero que el decreto es inconstitucional.

Por lo anteriormente expuesto, Salvo mi Voto.

Fecha ut supra.

CAMILO O. PEREZ

JOSE GUILLERMO BROCE  
Secretario General

En Panamá, a los \_\_\_\_\_ días del mes

de \_\_\_\_\_ a las \_\_\_\_\_ de la \_\_\_\_\_ anterior.  
notifiqué al Procurador de la \_\_\_\_\_