

SECCION SEGUNDA

DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA
PLENO

Magistrado Ponente: Demetrio A. Porras.

PEDRO A. BARSALLO J., pide que se declaran inconstitucionales los artículos de las Leyes 51, 53 y 54 de 1961.-

El Pleno de la Corte DECLARA que no son inconstitucionales los artículos 30 de la Ley 51, 5º de la Ley 53 y 3º de la Ley 54, todas del año de 1961.

Afirma en primer lugar la Corte que en tales artículos no se hace cosa distinta en el ámbito legislativo que lo hecho en el constitucional al dictarse el inciso final del artículo 161 de la Carta fundamental.

El Pleno, al referirse a la violación del artículo 21 de la C. N., dice esto: ella "Sólo puede darse cuando a favor de persona determinada o determinable se crea un fuero, en el sentido de tribunal o jurisdicción especial, o se otorga un privilegio, en el sentido de exención de acatar determinada ley o de situarse más allá de una obligación creada por la norma jurídica.

Dijo el Pleno que nada impide que el legislador conjugue las normas constitucionales de los artículos 44 y 47; y que, interpretando, es decir, definiendo el sentido y el alcance de una norma de orden público, establezca una excepción para proteger derechos subjetivos que la norma legal afecta. En el presente caso se protege a un sector de la comunidad contra los efectos retroactivos de normas de orden público, con el fin de garantizar el interés social de dicho grupo. Si es el propio juzgador quien, usando la interpretación auténtica, le da a las leyes objeto de este recurso el carácter de orden público, nada impide que las propias leyes señalen los límites que cubre ese interés.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, dieciocho de octubre de mil novecientos sesenta y tres.-

V I S T O S:

El doctor Pedro A. Barsallo J., con bufete en el número 34-44, Edificio Dantín, número 11, de esta ciudad,

promovió en ejercicio de la acción popular consagrada por el artículo 167 de la Constitución política de la República demanda de inconstitucionalidad para que esta Corte declare la de los artículos 30 de la Ley 51 de 1961, 5º de la Ley 53 de 1961 y 3º de la Ley 54 de 1961. El recurrente indicó en su libelo el número y la fecha de la Gaceta Oficial en que aparecen publicadas las tres leyes mencionadas y como aquél vino ajustado formalmente a la ley, el negocio se le dió la tramitación de rigor y, en primer lugar, se oyó al representante del Ministerio Público, quien en la Vista N° 122 de 26 de noviembre de 1962, exteriorizó su parecer. Por último, se fijó en lista por el término de cinco días, para que si lo tenían a bien el demandante o quienes puedan resultar afectados con la demanda alegaran por escrito. Ahora el caso sólo está pendiente de decisión. Se pasa a dictarla.

1. Antes que nada es necesario indicar que las tres leyes cuyos artículos son objeto de la demanda de inconstitucionalidad tienen que ver con la idoneidad para el ejercicio de cargos en el Órgano Judicial, en el Ministerio Público y en el Notariado. Por donde se ve que los artículos acusados no hacen, en su parte final, cosa muy distinta de lo que hizo en el ámbito constitucional el inciso final del artículo 166 de la Carta, del siguiente tenor:

"Se reconoce la validez de las credenciales para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia ya expedidas al entrar a regir esta Constitución".

Como se echa de ver, en la Constitución y en las leyes acusadas no se hace sino reconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas preexistentes.

2. En cuanto a la violación del artículo 21 de la Carta que el demandante le atribuye a los tres artículos mencionados, aquél se expresa así:

"A) Violación del Artículo 21 de la Constitución:

"Las disposiciones legales acusadas violan el artículo 21 de la Constitución Nacional al establecer, en abierta oposición al texto constitucional, un 'fuero o privilegio personal' en favor de determinados ciudadanos.

"Las leyes citadas dicen todas en igual forma que no afectan 'a las personas que hayan ejercido o estén ejerciendo los cargos a que ella alude'.

"Las disposiciones legales acusadas de inconstitucionalidad reconocen idoneidad para el ejercicio de los cargos públicos a que las leyes mencionadas se refieren, a las personas que hubieren ejercido con anterioridad a dichas leyes o que los estuviesen ejerciendo al entrar

en vigencia, y ese reconocimiento de idoneidad implica en realidad un fuero o privilegio personal, clara y expresamente prohibido por el artículo 21 de la Constitución Nacional.

"Al establecer un privilegio personal, contrariarían estas disposiciones legales el mandato constitucional, ya que, como dijimos, la distinción que hacen los artículos acusados, crea en favor de unos ciudadanos, con entera exclusión de otros, un verdadero fuero o privilegio personal, que el constituyente -con gran acierto y especial cuidado- prohibió expresamente en el artículo 21".

A los anteriores argumentos respondió muy juiciosa y acertadamente el máximo representante del Ministerio Público. De lo que dijo al respecto se copia lo pertinente, del siguiente tenor:

"En cuanto a este primer aspecto, estimo que el texto de los artículos acusados, no da margen para sostener que en ellos se establezca un fuero o privilegio personal. Ello es así, porque el hecho de reconocerles, por igual, "idoneidad para el ejercicio de los cargos públicos a que las leyes mencionadas se refieren", a todas "las personas que hayan ejercido o estén ejerciendo los cargos" aludidos en las mismas, no significa establecer beneficios o privilegios entre personas determinadas, con exclusión de otras que se encuentran en la misma situación jurídica. Por el contrario, las disposiciones jurídicas a que nos vemos refiriendo constituyen normas de aplicación general para todas aquellas personas que reúnan determinados requisitos (aquellas que haya ejercido o estén ejerciendo los cargos a que se refieren).

"Violarían el artículo 21 de la Constitución Nacional las normas legales examinadas si negasen a determinadas personas los derechos o facultades que ellas establecen en favor de otras que reúnen los mismos requisitos concurrentes en quienes dichas normas favorecen.

"Por otro lado, el hecho de que para ejercer determinados cargos públicos se exija en unos casos especiales condiciones de estudio y en otros, condiciones de experiencia, no significa establecer un fuero o privilegio en favor de las personas que reúnen estas últimas, pues la norma legal tiene aplicación general para todos los individuos y no solamente para algunos. Esta exigencia se explica porque para el legislador, los individuos que los reúnen son aptos para desempeñar el cargo de que se trata.

"Por estas consideraciones, estimo que las normas legales acusadas violan el artículo 21 de nuestra Carta Política Fundamental".

Nada tiene la Corte que agregar a los irrefutables argumentos expuestos con tanta sobriedad por el Procurador General de la Nación. Apenas dirá, al pasar, que la violación del artículo 21, citado con tanta frecuencia en las demandas de inconstitucionalidad, sólo puede darse cuando a favor de persona determinada o determinable se crea un fuero, en el sentido de tribunal o jurisdicción especial, o se otorga un privilegio, en el sentido de exención de acatar determinada ley o de situarse más allá de una obligación creada por la norma jurídica. El Pleno, como se ve, comparte en su totalidad los razonamientos expuestos con suma transparencia por el señor Procurador General.

3. En relación con la infracción del artículo 44 de la Constitución y el concepto en que lo ha sido, dijo el recurrente lo que sigue:

"Se ha violado el artículo 44 de la Constitución, ya que al declarar que estas leyes son de orden público, el efecto retroactivo que de esta circunstancia surge, debió ser de aplicación general, es decir, para todos, y no parcial.

"Las disposiciones legales citadas comienzan por declarar que 'para lo relativo al Artículo 44 de la Constitución Nacional, considerase esta Ley de orden público'. Lo anterior significa que las leyes mencionadas son de orden público, no solo por la materia a que las mismas se refieren sino porque el legislador lo reconoce así expresamente. De ello se desprendé como consecuencia necesaria, que dichas leyes tiene efecto retroactivo. Luego, si es efecto esencial y característico de las leyes citadas el tener efecto retroactivo, por ser el mismo el efecto clásico de toda ley de orden público, estimamos que violan el artículo 44 de la Constitución las disposiciones legales acusadas al discriminar sobre la aplicación retroactiva de dichas leyes, siendo como son de orden público y debiendo aplicarse retroactivamente a todos por igual y con carácter general.

"Consideramos que la retroactividad de la ley de orden público no puede tener aplicación parcial o a determinadas personas, ni puede envolver en modo alguno, fórmulas de excepción como la presente.

"En conclusión, lo que establecen las disposiciones legales acusadas, es abiertamente violatorio de lo que prescriben los artículos 21 y 44 de la Constitución Nacional y es por ello que solicitamos respetuosamente a la Honorable Corte Suprema de Justicia, se declaren inconstitucionales las citadas disposiciones legales, que colocan a un determinado número de

ciudadanos panameños en una indiscutible situación de privilegio personal, verdaderamente extraño e infundado por carecer de toda justificación de orden técnico".

El señor Procurador General replicó a los anteriores razonamientos con los que enseguida se copian:

"El segundo vicio de inconstitucionalidad imputado a las normas legales enunciadas, es que se ha violado el artículo 44 de la Constitución, ya que al declarar que estas leyes son de orden público, el efecto retroactivo que de esta circunstancia surge, debió ser de aplicación general, es decir, para todos, y no parcial". El demandante llega a esta conclusión considerando que cuando las leyes citadas preceptúan 'para lo relativo al Artículo 44 de la Constitución Nacional, considerase esta Ley de orden público', violan el mencionado artículo 'al discriminar sobre la aplicación retroactiva de dichas leyes, siendo como son de orden público y debiendo aplicarse retroactivamente a todos por igual y con carácter general'.

En este respecto me parece necesario reparar en que la remisión que hacen las disposiciones legales acusadas a lo preceptuado en el artículo 44 de nuestra Constitución Política, implica una subsunción del precepto constitucional en el legal e impide, consecuentemente, una violación o contradicción entre las primeras y la última de las normas jurídicas citadas.

"La excepción formulada en la parte final de las premencionadas disposiciones legales, tiene su fundamento en el respeto a los derechos adquiridos. El artículo 44 de la Constitución, en mi concepto, no establece una norma absoluta en punto al carácter retroactivo de las leyes de orden público o de interés social, máxime cuando el mandato lo establece en forma indirecta y no directa, y preceptúa, como regla general, la retroactividad de las mismas. Obsérvese que el texto constitucional es el siguiente:

'Las leyes no tiene efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social'.

Si esto es así, y, por otra parte, las leyes de que venimos haciendo mención son de orden público, no por su naturaleza, sino porque el legislador lo quiere así para determinados efectos, quiere decir que el carácter mencionado sólo lo adquieren a través de lo preceptuado en

las citadas leyes y únicamente para los fines mencionados. En esas condiciones parece dificil convenir en que los preceptos legales acusados sean de orden público en forma global y, si no lo son, difícilmente cabe sostener que la salvedad mencionada viole el artículo 44 de la Constitución.

"En mi opinión el propósito del constituyente era evitar sobre todo el efecto retroactivo de las leyes, y, limitándolo, en casos excepcionales a situaciones de especial importancia, amparados por la necesidad de proteger y preservar la seguridad jurídica indispensable en todo ordenamiento político y social.

"En mérito de lo anterior, considero que no existe violación del artículo 44 de nuestra Carta Política Fundamental".

Sólo cabría agregar a los anteriores argumentos que nada impide que el propio legislador enjuge las normas constitucionales de los artículos 44 y 47; y que, interpretando, es decir, definiendo el sentido y el alcance de una norma de orden público, establezca una excepción para proteger derechos subjetivos que la norma legal afectaba.

En el presente caso se protege a un grupo de personas contra los efectos retroactivos de normas de orden público con el fin de garantizar el interés social de dicho grupo. Por lo demás, si es el propio juzgador quien, usando la interpretación auténtica, le da a las leyes objeto de este recurso el cariz de orden público, nada impide que la propia ley señale los límites que cubre ese interés.

En mérito de las consideraciones anteriores, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en uso de la potestad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA que no son inconstitucionales los artículos 30 de la Ley 51 de 1961, 5º de la Ley 53 de 1961 y 3º de la Ley 54 de 1961.

Cópíese, notifíquese, publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

(fdo) Demetrio A. Porras.- (fdo) Germán López.-

(fdo) Gul Tapia E.- (fdo) Luis Morales Herrera.-

(fdo) Angel L. Casís.- (fdo) Ricardo A. Morales.-

(fdo) V. A. de León S.- (fdo) M. A. Díaz E.-

(fdo) Andrés Guevara T.-

(fdo) Roberto E. Díaz S.,
Secretario General ad-int.