

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. Panamá, ocho (8) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992).

V I S T O S

El licenciado ALBERTO EDUARDO GUERRA POMBAR, actuando en su propio nombre y representación, demandó la inconstitucionalidad del Decreto Ley Nº21, de 21 de noviembre de 1989, por medio del cual se modificó la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, sobre el Régimen Municipal.

Luego de admitida la demanda se corrió en traslado al Procurador General de la Nación, tal como lo preceptúa el artículo 2554 del Código Judicial, recibándose de este servidor público la opinión correspondiente mediante vista Nº81, de 6 de noviembre de 1991, visible a fs. 97 y siguientes, en la que concluye recomendando a esta Corporación de Justicia que se acceda a la solicitud del demandante y se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ley 21 de 1989, por ser violatorio de los artículos 2, 17, 153 y 155 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Fijado en lista por el término de diez días y publicados los avisos correspondientes en un periódico de circulación nacional, para que el demandante y todos los interesados pudiesen presentar las alegaciones por escrito

que considerasen convenientes, sólo se recibió alegato del propio demandante quien reitera los planteamientos contenidos en su demanda, en el escrito visible a fs. 124-125.

Para resolver sobre la pretensión anunciada, el Pleno debe analizar los argumentos en que se funda la demanda y confrontarlos con las normas constitucionales supuestamente infringidas, por lo que es imprescindible reproducir algunas de las consideraciones expuestas por el demandante.

1. El Consejo General de Estado expidió el Acuerdo N°1 de 31 de agosto de 1989 publicado en la Gaceta Oficial N°21.372 de 8 de septiembre de 1989 y en el mismo se aprobó: Conformar un Gobierno Provisional", acordándose en la parte final del numeral resolutivo N°11 que "Hasta tanto se designen los miembros de la Comisión de Legislación las funciones legislativas serán ejercidas por el Ejecutivo a través de decretos leyes". (El Subrayado es Nuestro).
2. El Consejo General de Estado posteriormente expidió el Acuerdo N°6 de 9 de noviembre de 1989, por el cual se modificó y adicionó el Acuerdo N°1, pero sin influir y afectar el numeral resolutivo N°11 antes mencionado.
3. El Consejo de Gabinete, basado en la autorización que le asignó El Consejo General del Estado procedió luego a aprobar el Decreto Ley N°21 en su sesión de 21 de noviembre de 1989.
4. Que el referido Decreto Ley comenzó a regir a partir de su promulgación, esto es, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, publicándose el referido Decreto Ley N°21 de 21 de noviembre de 1989, en la Gaceta Oficial N°21.424 de 27 de noviembre de 1989.
6. No obstante, teniendo únicamente dicho Consejo General de Estado funciones de consulta, dicha el Acuerdo N°1 de 31 de agosto de 1989 y se apodera (sic) de otras funciones como la de "Conformar un Gobierno Provisional" y la de delegarle Funciones Legislativas al Ejecutivo a

través de Decretos leyes".

.....

8. No es, entonces el Consejo General de Estado, sino la Asamblea Legislativa cuando se encuentre de receso, a solicitud del Organó Ejecutivo, y siempre y cuando las necesidades lo exijan, la única autorizada para otorgarle facultades extraordinarias al Ejecutivo con ciertas limitaciones, para expedir Decretos-Leyes" (fs.65-67).

Como disposiciones constitucionales infringidas el demandante señala los artículos 2, 17, 153 numeral 16 y 195, afirmando que los tres primeros han sido violados en forma directa y el último, arguye, ha sido violado directamente por inobservancia.

El Procurador General de la Nación, por su parte, en extenso escrito visible a fs. 97-115, concuerda con el demandante en que el Decreto Ley 21 de 1989 vulnera los artículo 2, 17, 153 numeral 16 y 155 de la Constitución y descarta la alegada violación del artículo 17.

Como viene dicho, le corresponde al Pleno, por tanto, contrastar el Decreto Ley 21 de 1989 con los artículos 2, 17, 153, numeral 16, y 195 de la Constitución, a objeto de examinar la viabilidad de la demanda de inconstitucionalidad que en esta ocasión se examina.

La primera disposición cuya violación se aduce es el artículo 2 de la Constitución Política vigente, que reza como sigue:

"ARTICULO 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

El demandante alega que el Consejo General de Estado,

como parte integrante del Organó Ejecutivo, al tomarse atribuciones que no le correspondían se adscribió competencia del Organó Legislativo, con lo que violó el principio de la separación de los poderes que consagra el artículo constitucional aludido.

La segunda disposición que se aduce violada, es el artículo 17 de la Constitución, que textualmente dispone lo siguiente:

"ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley."

A juicio del demandante, esta norma ha sido violada ya que exige e impone a todo servidor público, sea en forma individual o colectiva, el deber de cumplir la Constitución y la Ley, por lo que en este caso resulta violado en forma directa el precepto en cita ya que el Consejo General de Estado se apartó de las funciones para las cuales fue creado, y no tenía capacidad para delegar funciones que son propias del Organó Legislativo, única autoridad capaz de autorizar al Ejecutivo para dictar Decretos Leyes.

La tercera disposición constitucional que se considera infringida es el artículo 153, numeral 16, de la Constitución Política, cuyo tenor es el siguiente:

"ARTICULO 153.....
.....

16. Conceder al Organó Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas, durante el receso de la Asamblea Legislativa, mediante Decretos-Leyes.

La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de la garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren deberá ser sometido al Organo Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Organo Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados."

En opinión del demandante, la norma en cuestión fue violada ya que no existió autorización de la Asamblea Legislativa al Ejecutivo para dictar Decretos Leyes, ni el Ejecutivo sometió a la Asamblea Legislativa dichos Decretos Leyes para que el Organo Legislativo legislara sobre la materia de que tratan, siendo que en aquella época no existía Asamblea Legislativa que ejerciera las funciones antes mencionadas.

Por último, se denuncia también la violación del artículo 195 de la Constitución, del siguiente tenor:

"ARTICULO 195. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. Actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la Ley.
2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de

Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

3. Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles, según lo determine la Ley.

4. Acordar con el Presidente de la República que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación.

5. Decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de esta Constitución.

6. Requerir de los funcionarios públicos, entidades estatales y empresas mixtas los informes que estime necesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que deba considerar y citar a los primeros y a los representantes de las segundas para que rindan informes verbales.

7. Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer esta atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.

8. Dictar el reglamento de su régimen interno y ejercer las demás funciones que le señale la Constitución o la Ley."

A juicio del demandante se violó el artículo antes

transcrito, ya que el Consejo de Gabinete carece de facultades para emitir Decretos Leyes y, al expedir el Decreto Ley N°21 de 1989, excedió su capacidad funcional.

Para decidir la pretensión del demandante es necesario analizar sus argumentos conjuntamente con la opinión del Procurador General de la Nación, a la luz de las normas de la Constitución vigente que se dice han resultado infringidas, ya que ello permitirá apreciar si es constitucional o no el Decreto Ley 21 de 1989.

Al examinar los argumentos que postulan la infracción del artículo 2 constitucional, consagratorio del principio de separación de los poderes públicos y de la igualdad entre los Organos del Estado, no se advierte con certeza el vicio denunciado. La cita del principio constitucional de la separación de poderes no es argumento suficiente para fundar este aspecto de la pretensión, toda vez que el Organo Ejecutivo sí tiene capacidad para dictar Decretos Leyes conforme la propia Constitución; lo que importa es indagar si el ejercicio de tal capacidad tuvo lugar en los términos de la autorización concedida por la norma superior, objetivo que evidentemente no puede ser alcanzado en este momento de la confrontación. Por ello se debe descartar la alegada violación del artículo 2 de la Constitución.

De igual manera debe descartarse la violación del artículo 17 de la Carta Magna, ya que ha sido opinión reiterada de esta Corporación de Justicia que el precepto aludido no es susceptible de ser violado directamente por su índole meramente programática; en él no se consagra fuero o derecho particular susceptible de ser menoscabado.

En relación con el artículo 153, numeral 16, de la

Constitución, la situación, prima facie, se presenta de manera distinta, toda vez que en la expedición del Decreto Ley que se examina no medió autorización de la Asamblea Legislativa, en directa violación de la previsión contenida en esa norma superior.

Ya la Corte Suprema, con ocasión de demanda similar promovida por el mismo letrado, opinó que el Organo Ejecutivo, al dictar el Decreto Ley 19 de 1989, no lo hizo en ejercicio de facultades conferidas por la Asamblea Legislativa, y sancionó tal proceder con la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad (sentencia de 17 de junio de 1991, en demanda de Inconstitucionalidad promovida por Alberto Guerra Pombar contra el Decreto Ley 19 de 1989). En aquella oportunidad se pudo acreditar que el Organo Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete, dictó el Decreto Ley 19 de 1989 sin que la Asamblea Legislativa le concediera facultad para ello; en esta, lo actuado por el Organo Ejecutivo tuvo lugar en virtud de autorización que le confiriera el Consejo General de Estado para que ejerciera funciones legislativas, sin que tampoco mediara la autorización del Organo Legislativo, de donde resulta que la expedición del Decreto Ley acusado en esta demanda entraña también infracción de la norma constitucional que ahora se considera.

Toda vez que aparece comprobada la vulneración del artículo 153, numeral 16, de la Constitución, en la expedición del Decreto Ley 21 de 1989, a los efectos de resolver sobre la demanda formulada resulta innecesario examinar el resto de los cargos y de las alegaciones que trae el libelo in examine.

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO,

administrando justicia en nombre de la República y por
autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el
Decreto Ley 21 de 1989.

Notifíquese y archívese.

F. A. Echevers
FABIAN A. ECHEVERS

J. M. Faundes
JOSE M. FAUNDES

M. A. Franceschi
MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI
DE AGUILERA

A. G. de Villalaz
AURA G. DE VILLALAZ

Arturo Hoyos
ARTURO HOYOS

C. L. Lopez
CARLOS LUCAS LOPEZ

R. Molina
RODRIGO MOLINA A.

J. A. Tejada Mora
JUAN A. TEJADA MORA

R. Trujillo Miranda
RAUL TRUJILLO MIRANDA.

C. H. Cuestas G.
CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

En Paraná, a los diecinueve días del mes
de mayo de mil novecientos noventa
y dos a las diez de la tarde.
Notificas al Promotor de la República