

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Procedimiento Ordinario

Sentencia Civil

Magistrado ponente
Dr. Rosendo Jurado

JOSE ANTONIO MENDIETA,
pide que se declaren inconstitucionales el artículo 147 de la Ley 39 de 1946 y el artículo 11 de la Ley 29 de 1934.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.—Panamá,
marzo diecisiete de mil novecientos cuarenta y siete.

VISTOS: El Licenciado José Antonio Mendieta solicita a la Corte que declare que el artículo 11 de la Ley 29 de 1934 es inconstitucional y lo es también el artículo 147 de la Ley 39 de 1946 porque contrarían la disposición consignada en el artículo 257 de la Carta Fundamental.

El actor funda su demanda en las siguientes consideraciones:

“El artículo 257 de la Constitución Nacional dice:

“Quedan derogadas todas las leyes que sean contrarias a la Constitución.

“Todas las leyes, decretos legislativos, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones vigentes al promulgarse esta Constitución continuarán en vigor en cuanto no se opongan a ella ni a las leyes que en lo futuro se dicten”.

“En conformidad con el texto que antecede tenemos:

“1º—Todas las leyes anteriores a la expedición de la Constitución de 1946 y contrarias a la misma quedaron derogadas.

“2º—Las leyes, decretos legislativos, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones vigentes al promulgarse la Constitución dicha quedaron derogadas en cuanto se oponen a ellas; y

“3º—Las leyes, decretos legislativos, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones vigentes al promulgarse la Constitución mencionada y que no se oponen a las mismas quedaron derogadas en cuanto se opongan a las leyes dictadas con posterioridad a la expedición de la carta fundamental.

“Al mismo tiempo de expedirse la Constitución de 1946 se encontraba vigente la Ley 29 de

1934 por no haber sido derogada anteriormente por no ser contraria a dicha Constitución. No se puede decir que esa ley fue derogada por el Decreto Electoral N° -2 de 2 de febrero de 1945, expedido por el Presidente de la República conjuntamente con su Gabinete por las razones siguientes, a saber:

“a) Porque dicho Decreto organizó y reglamentó únicamente la elección popular para delegados a la Convención Nacional Constituyente, y

“b) Porque el mismo decreto no dispone de manera expresa la derogatoria de la citada Ley 29 de 1934, relativa a “elecciones populares en general”.

“Con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1946 la Asamblea Nacional Legislativa expidió la Ley 39 de 19 de septiembre de 1946, sobre “elecciones populares”, que reglamenta íntegramente la materia, de donde es preciso concluir que la anterior sobre el mismo asunto, ésto es, la ley 29 de 1934 (que reformó la Ley 28 de 1930) le es contraria y, por lo tanto, resulta inconstitucional al tenor de lo que estatuye el artículo 257 antes mencionado.

“Es cierto que el artículo 147 de la Ley 39 de 1946, que derogó tácitamente el artículo 11 de la Ley 29 de 1934, ha sido declarado de manera vaga, incompatible con la Constitución Nacional;

pero esta declaratoria no puede tener la virtud de hacer revivir el artículo primitivo habiendo quedado derogadas las demás disposiciones consignadas en la ley de la cual forma parte esencial y es necesario, además, declararlo inconstitucional de manera expresa y determinante”.

De acuerdo con la misma demanda formulada es preciso alterar el orden de las cuestiones propuestas y decidir, en primer término si es contrario a la Carta Magna el artículo 147 de la Ley 39 de 1946, cuyo tenor es el siguiente:

“El Jurado del Circuito Electoral hará la proclamación del candidato que hubiere obtenido la mayoría de los sufragios dentro del Distrito Electoral respectivo, si tuviere la idoneidad exigida. Pero si considerare, conforme a la documentación disponible, que el candidato se encuentra en alguna de las causas de incapacidad o de inelegibilidad expresada en los artículos 5º, 142 y 143 hará la proclamación provisionalmente, expidiéndole la credencial con tal reserva y remitiendo todos los documentos concernientes a su elección al Jurado Nacional de Elecciones”.

La disposición transcrita está en armonía con la manera de elegir los diputados a la Asamblea Nacional, que establece el artículo 7º de la misma ley, esto es, que por mayoría de votos se elige un diputado y dos suplentes en cada Distrito Electoral.

En sentencia dictada por esta superioridad el día 31 de enero del presente año, fueron declarados inconstitucionales los dos últimos incisos del referido artículo 7º por ser contrarios al principio consagrado en el ordinal 3º del artículo 102 de la Constitución, según el cual toda elección popular debe hacerse por cualquier sistema que dos partidos.

Ahora bien, declarados inconstitucionales los dos últimos incisos que permitían la elección de un diputado por mayoría de votos, en cada Distrito Electoral tiene necesariamente que ser inconstitucional el artículo 147 de la misma ley que establece la proclamación del candidato a diputado, que hubiere obtenido la mayoría de sufragios dentro del Distrito Electoral, respectivo.

Debe ahora considerarse la otra cuestión planteada por el Licenciado Mendieta, esto es, si el artículo 11 de la Ley 29 de 1934, es o no inconstitucional.

Se observa que el recurrente no explica los motivos que lo inducen a considerar que es contrario a la Constitución vigente el referido artículo cuyo tenor es el siguiente :

En toda elección popular, cuando se trata de elegir dos o más ciudadanos, se observarán las reglas siguientes :

“a) El número total de votos depositados por todos los electores se dividirá por el número

de ciudadanos a elegir. El resultado de esta división se denominará Cuociente Electoral.

“b) El número total de votos obtenidos por cada lista de candidatos se dividirá por el Cuociente Electoral, y el resultado de esta operación será el número de candidatos que corresponde elegir al partido que hubiere lanzado la lista de que se trata.

“c) Obtenido así el número de candidatos que corresponde elegir a cada partido, se declararán electos los candidatos de esa lista que mayor número de votos se hayan obtenido dentro de su propio partido.

“Si quedaren puestos por llenar para completar el número de ciudadanos a elegir, se adjudicarán uno a cada una de las listas restantes que se hayan quedado sin representación, siempre que hayan obtenido un número de votos no menor de la mitad del cuociente electoral. En estos casos las plazas se adjudicarán dentro de las listas por el orden numérico descendente de votos obtenidos por cada lista y dentro de cada lista; se declarará electo el candidato que mayor número de votos hubiere obtenido dentro de su propio partido.

“e) Si quedaren puestos por llenar se adjudicarán a los candidatos que hayan obtenido mayor número de votos entre todos los candidatos que no hayan sido declarados electos, sin dis-

tingos de listas y computándose todos los votos que hayan obtenido en todas las listas”.

El artículo 257 de la Constitución establece lo siguiente:

“Quedan derogadas todas las leyes que sean contrarias a esta Constitución.

“Todas las leyes, decretos legislativos, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones vigentes al promulgarse esta Constitución, continuarán en vigor en cuanto no se opondan a ella ni a las leyes que en lo futuro se dictan”.

El artículo 11 de la Ley 29 no es contrario a la Constitución desde luego que hizo parte de un sistema electoral que asegura la representación proporcional de los partidos, principio que consagra el ordinal 3º del artículo 102.

Es necesario estudiar si debe o no considerarse vigente el mencionado artículo teniendo en cuenta las reglas que establece el artículo 36 del Código Civil. Su tenor es el siguiente:

“Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

Con posterioridad a la Ley 29 de 1934, reformatoria de la Ley 28 de 1930, se dictaron las

siguientes disposiciones: Ley 9ª de 1940; Ley 98 de 1941; Ley 31 de 1943; Decreto de Gabinete N° 12 de 1945 y la Ley 30 de 1946, que es la vigente.

La ley 9ª de 1940 tuvo por objeto reformar la 28 de 1930 y dictar otras medidas electorales. El artículo 8º, que subroga de manera expresa varios artículos de la Ley 28, dice así: “Quedan subrogadas de esta suerte, los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la Ley 28 de 5 de noviembre de 1930”.

La ley 98 de 1941, mantuvo la vigencia de las leyes 28 de 1930 y 29 de 1943, no sin adicionarlas y reformarlas en varias de sus disposiciones. Los artículos pertinentes de esta ley dicen así:

“Artículo 1º—Las leyes 28 de 1930 y 29 de 1934 derogatorias de las leyes 60 de 1925 y 62 de 1926 las cuales a su vez reemplazaron el Título IV, Libro I del Código Administrativo, continuarán en vigor con las adiciones y reformas de la presente ley”.

“Artículo 29.—Quedan derogados los artículos 1, 13, 26, 31, 32, 33, 70, 76, 77, 230, 244, 245 y 246 de la Ley 28 de 1930. (1º el ordinal 4º del artículo 121) (2º los incisos A y E del artículo 126;) (3º, el 2º inciso del artículo 185 de la Ley 28 de 1930); (4º y los artículos 1, 2, 30, 39, 133, 14 y 15 de la Ley 29 de 1934”).

La Ley 131 de 1943 reformó y derogó disposiciones de la Ley 28 y de la Ley 98 de 1941. El artículo pertinente de esta ley dice:

“Artículo 3º—Quedan derogados los artículos 15, 30, 34 y 253 de la Ley 28 de 1930, (inc.) y el artículo transitorio que sigue al 11 de la Ley 98 de 5 de julio de 1941”.

Con posterioridad de estas leyes se dictó el Decreto de Gabinete N° 12, de 2 de febrero de 1945, “por el cual se organiza y reglamenta la Elección Popular para Delegados a la Convención Nacional Constituyente”. Este Decreto no reguló las Elecciones Populares en general. Simplemente se limitó a la elección de Delegados a la Constituyente. No derogó la Ley 29 de 1934. Hay más: adoptó en su artículo 76 las reglas contenidas en el artículo 11 de la Ley 29 para hacer la declaratoria de Delegados Provinciales a la Constituyente.

Dice así:

“En la elección para Delegados Provinciales a la Constituyente, se observarán las reglas siguientes :

“a) El número total de votos depositados por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos a elegir. El resultado de esta división se denominará Cuociente Electoral.

“b) El número total de votos obtenidos por cada lista de candidatos se dividirá por el cuociente electoral, y el resultado de esta operación será el número de candidatos que corresponde

elegir al partido que hubiere lanzado la lista de que se trata.

“c) Obtenido así el número de candidatos que corresponde elegir a cada partido, se declararán electos los candidatos de esa lista que mayor número de votos se hayan obtenido dentro de su propio partido.

“d) Si quedaren puestos por llenar para adjudicarán uno a cada uno de las listas restantes completar el número de ciudadanos a elegir, se tes que se hayan quedado sin representación, siempre que hayan obtenido un número de votos no menor de la mitad del cuociente electoral. En estos casos las plazas se adjudicarán dentro de las listas por el orden numérico descendente de vetos obtenidos por cada lista ;y dentro de cada lista se declarará electo al candidato que mayor número de votos hubiera obtenido dentro de su propio partido.

“e) Si quedaren puestos por llenar, se adjudicarán a la listas que queden con mayor número de votos después de descontados los votos que sirvieron para calcular los cuocientes y los medios cuocientes.

Las reglas anteriores se aplicarán también a los suplentes”.

De la anterior exposición resulta que la legislación expedida con posterioridad a la ley 29 de 1934 no ha derogado expresamente el artículo

11 de esta ley. Tampoco puede considerarse que ha habido una derogación tácita ya que exceptuado el artículo 147 de la ley 39 de 1946 no existe disposición que le sea contraria.

Tratadistas de Derecho Civil como Manresa, Ricci, Fernando Vélez y Brenes Córdoba sustentan la tesis que una nueva ley regula íntegramente la materia sobre que versa otra ley, cuando no ofrece vacíos, es decir, si para todos los casos que concurran se encuentran disposiciones aplicables en la misma Ley... (Tratado de Derecho Civil, Anzola, Tomo I, pág. 28).

Y los Códigos de Chile y Colombia —entre otros— consagran esa misma tesis y en idénticos términos. Conviene reproducir la disposición pertinente. Dice así:

“Artículo. La derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”. (Arts. 53 y 72, respectivamente).

En la Enciclopedia Jurídica Española se encuentran los siguientes pasajes en relación con las derogatorias de las leyes, que es conveniente reproducir:

La derogación de un texto legal se expresa cuando consiste en una declaración explícita del legislador; tácita, cuando resulta de la incompatibilidad del contenido entre la ley an-

terior y la posterior; o cuando esta última regula por entero la materia de que se ocupa la precedente.

Precisa por otra parte tener en cuenta que al decir que la ley posterior deroga a la anterior se hace referencia no a la ley como cuerpo legal, o sea como un todo orgánico de preceptos legislativos, sino a estos mismos preceptos o reglas contenidas en la ley y que integran su articulado. Así entendido aquel principio de derecho, una ley deroga totalmente a la anterior cuando de manera expresa declare este propósito, o CUANDO NO ESCAPE A SU CONTENIDO NINGUNA DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY precedente, de la que subsistirán con fuerza de obligar todos aquellos preceptos que no resulten incompatibles con la nueva ley; siendo ésto precisamente lo que el legislador se propone al emplear la forma tan corriente en nuestro derecho positivo; quedan derogadas todas las leyes y disposiciones hasta el presente dictadas acerca de la materia, en cuanto se opongan a lo que de nuevo se establece”.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente es inexecutable el artículo 147 de la Ley Electoral vigente, ya que no se aviene al sistema de sufragio consagrado por la Constitución Nacional, que asegure la representación proporcional de los partidos. A falta de esta disposición, que no tuvo existencia constitucional,

el vacío que se encuentra en la ley lo llena lógicamente el artículo 11 de la Ley 29 de 1934 cuyas reglas fueron adoptadas en el Decreto de Gabinete, que presidió la elección de Delegados a la Convención Nacional.

En virtud de las consideraciones que preceden, la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Resuelve:

1º El artículo 11 de la Ley 29 de 1934, por ser congruente con el ordinal 3º del artículo 102 de la Constitución y por no estar en pugna con el 257 de la misma, es constitucional.

2º La frase "QUE HUBIERE OBTENIDO LA MAYORIA DE LOS SUFRAGIOS DEL DISTRITO ELECTORAL RESPECTIVO" contenida en el artículo 147 de la ley 39 de 1946, es violatoria del principio de proporcionalidad de que trata el ordinal 3º del artículo 102 de la Constitución y es por lo tanto INCONSTITUCIONAL.

Cópiese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

(Fdos.) Rosendo Jurado.—Víctor F. Goytia.—
Erasmó de la Guardia.—Gregorio Miró.—
Ricardo A. Morales.—Manuel Cajar y Cajar, Secretario.