

SECCION SEGUNDA
 DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- PLENO -

Magistrado Ponente: Dr. Dulio Arroyo

Demanda de inconstitucionalidad del Artículo 94 del Decreto Ley No. 17 de 22 de agosto de 1956, propuesta por el Lic. Luis Cervantes Díaz.

--La Ley sólo puede entrar a regir a partir de la fecha de su promulgación, "salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha". (Art. 133 de la C. de la R.)

--La "otra fecha", a que se refiere el artículo 133 de la Carta no puede ser sino una fecha posterior a la de la promulgación de la ley.

--El artículo de una ley en que se fija como fecha de la vigencia de ella la de su sanción es violatorio del artículo 133 de la Constitución de la República.

(Art. 94 del Decreto-Ley No. 17 de 22 de agosto de 1956. DECLARADO INCONSTITUCIONAL).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, veinticuatro de abril de mil novecientos sesenta y uno.

VISTOS:

Luis Cervantes Díaz, ciudadano panameño y abogado de este vecindario, pide a la Corte Suprema de Justicia que declare inconstitucional el artículo 94 del Decreto Ley No. 17 de 22 de agosto de 1956, o, subsidiariamente, los artículos 10. del Código Civil y 606, 607, 608 y 609 del Código Administrativo.

La disposición que se impugna dice así:

"Artículo 94. Este decreto Ley entrará a regir desde su sanción".

Y el precepto constitucional que se considera infringido es el artículo 133 de la Constitución Nacional, que es del siguiente tenor:

"Artículo 133.- Toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y

comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha".

Sostiene el recurrente que "este precepto constitucional debe entenderse en el sentido de que "toda ley entrará a regir desde su sanción" (sic) y cuando agrega "salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha", quiere significar "otra fecha posterior". Es decir, que la fecha de vigencia de las leyes es la de su promulgación, salvo en los casos en que ellas mismas estipulen que regirán tantos días después de promulgadas; más de ningún modo regirán con anterioridad a dicha importante e imprescindible solemnidad".

El señor Procurador Auxiliar de la Nación, funcionario que interviene en estos recursos por disposición expresa de la misma Constitución, después de hacer un intenso e interesante estudio sobre la sanción y promulgación de las leyes, contraría la tesis del recurrente con las siguientes consideraciones:

Con este cúmulo de principios, paso a examinar a fondo el contenido y alcance del artículo 133 de la Constitución que según el demandante, fue violado por el Organismo Ejecutivo y la Comisión Legislativa Permanente de la Asamblea al expedir el Decreto Ley No. 17 de 22 de agosto de 1956, por el cual se reglamentan el negocio de seguros y el de capitalización.

Es incuestionable que al tenor de este precepto constitucional las leyes rigen desde su promulgación.

Se trata de una regla de carácter general que se encuentra adecuadamente desarrollada por el artículo 606 del Código Administrativo sólo en la parte que dispone: "La ley no obliga sino en virtud de su promulgación". Esta misma regla de nuestro derecho público interno aparece confirmada por el Código Civil cuando al decretar que la "ley obliga tanto a nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio", proclama el principio de que "una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa".

Es evidente, pues, que en nuestra República la ley no obliga sino desde el momento de su promulgación; pero hay que advertir que el propio artículo 133 establece una excepción a esta regla general cuando dispone en su parte final lo que sigue: "Salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha." Es decir, cuando la propia ley declara en su texto que comienza a regir desde otra fecha distinta.

Esta facultad la tiene la ley -la de disponer que ella surte efectos desde un momento distinto al de su promulgación- porque esta es inherente a su propia naturaleza. En efecto, la ley constituye el

acto soberano por antonomasia. Y si la ley es un acto típico de soberanía, entonces hay que admitir que tiene poder suficiente para disponer que sus mandatos comiencen a regir en la fecha que ella misma designe, ya sea desde el momento de su sanción o cualquier otro día posterior al de su promulgación sin merma de los mandatos constitucionales y sin que ello produzca anarquía alguna o desquicie el orden social establecido.

Y dicha excepción la consagra de manera expresa el referido artículo 133, porque al atender a los imperativos de la concordancia de los preceptos que integran nuestro Estatuto Fundamental, ya el artículo 126 de este instrumento tiene dispuesto que "ningún proyecto será ley de la República" si no ha sido aprobado por la Asamblea y sancionado por el Ejecutivo. Obsérvese que dice sancionada y no promulgada. Además, porque hay circunstancias especiales en el desenvolvimiento de la vida nacional en que nuestra Cámara Legislativa se ve forzada a expedir leyes urgentes de interés privado o social, o que se refieren al orden público, que exigen que ellas señalen la sanción como fecha de su obligatoriedad o vigencia.

Precisamente esta excepción a la regla general de que "la ley entrará a regir desde su promulgación" aparece desarrollada en el numeral 10. del artículo 607 del Código Administrativo a pesar de que este precepto es de fecha anterior al texto constitucional vigente.

Contrario a la teoría que sustenta el demandante lo que sí prohíbe implícitamente el artículo 133 es que nuestras leyes entren a regir en fecha anterior a la de su sanción, pero no desde el momento en que sean sancionadas por el Ejecutivo, o a partir de otro día que bien podría ser posterior al de su promulgación, si así lo dispone la propia ley.

Lo que ocurre es que nuestros legisladores han trocado en regla general lo que sólo debe hacerse por vía de excepción al disponer en forma indiscriminada que las leyes rigen desde su sanción y no desde su promulgación. "Esta ley comenzará a regir desde su sanción" es la frase sacramental y solemne que llevan casi todas las leyes expedidas por la Asamblea desde la fecha en que se fundó nuestra República. Se trata de una práctica legislativa viciosa que heredamos desde los tiempos de Colombia, y vale la pena que este sistema sea eliminado por ser a todas luces no inconstitucional sino inconvenientes.

En esta forma dejo ampliamente demostrado que la disposición acusada de inconstitucional en vez

de infringir o vulverar el expresado artículo 133, lo confirma en todo su contenido y extensión.

A lo expresado por el señor Procurador Auxiliar agrega la Corte que no todas las leyes son iguales ni para su expedición ni en sus efectos. La misma Constitución comienza por clasificarlas en Orgánicas y Ordinarias; y señala diferencias para su presentación y expedición. Pueden las leyes, además, ser sustantivas y adjetivas, según que se refieran a los derechos de las personas o al procedimiento judicial; o ser de orden Público, o de carácter social, o fiscal o económico, o simplemente aprobatorias de contratos administrativos o civiles celebrados por la Nación con particulares o con entidades sociales, o de otras clases según las necesidades a que responden. De manera que es la condición misma de la ley la que debe tenerse en cuenta para establecer cuándo debe ésta entrar en vigencia, siendo el requisito de la promulgación algo que debe cumplirse previamente como regla general para todas las leyes.

Por eso el artículo 133 de la Constitución dispone, con toda claridad, que "toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha" y deja la Constitución a la misma ley, la facultad de determinar cuándo ha de entrar a regir, porque es en la misma ley donde pueden considerarse, dada su condición, la oportunidad de su vigencia.

Considera la Corte, en su carácter de guardadora de la integridad de la Constitución advertir que el Órgano Legislativo, al discutir ó aprobar las leyes de la República, debe considerar la condición y el carácter de cada una de ellas para determinar la fecha de su vigencia, la que como regla general, debe ser desde su promulgación y poner en alto a la perniciosa costumbre, como lo hace notar el señor Procurador Auxiliar, de la frase "Esta ley comenzará a regir desde su sanción".

Sobre el particular dicho funcionario expresó los siguientes conceptos:

"Lo que ocurre es que nuestros legisladores han trocado en regla general lo que sólo debe hacerse por vía de excepción al disponer en forma indiscriminada que las leyes rigen desde su sanción y no desde su promulgación.

"Esta ley comenzará a regir desde su sanción", es la frase sacramental y solemne que lleva casi todas las leyes expedidas por la Asamblea desde la fecha en que se fundó nuestra República. Se trata de una práctica legislativa viciosa que heredamos desde los primeros tiempos de Colombia y vale la pena que este sistema sea eliminado por ser a todas luces no inconstitucional sino inconveniente".

Lo anterior nos conduce a la conclusión de que la disposición acusada, artículo 94 del decreto ley No. 17 de 22 de agosto de 1956, pugna con la disposición constitucional mencionada por el actor o sea el artículo 133. La Corte en sentencia de 18 de Enero de 1961, al decidir sobre este mismo punto por consulta formulada del Juez 2do. del Trabajo expuso lo siguiente:

"El problema que se plantea a la Corte gira alrededor del alcance que se le da al artículo 133 de la Constitución Nacional que es del tenor siguiente:

"Toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha.

La anterior norma constitucional exige que toda ley "será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción" y que comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha".

Es decir, que la primera parte de dicho artículo, exige la promulgación de toda ley (el subrayado es nuestro) dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción, que como bien dice el señor Procurador Auxiliar, es algo obligante para todas las leyes, sin excepción.

La promulgación se define como el momento solemne en virtud del cual se hace llegar una ley a conocimiento de quienes están obligados a cumplirla. Santo Tomás definía la promulgación como la "notificación auténtica de la ley hecha a aquellos a los cuales quiere obligar el legislador".

Otros autores definen la promulgación expresando que ella es la voz del legislador, que da a conocer su ley, ya que las leyes requieren ser conocidas por las personas que están obligadas a cumplirlas.

Y el jurista colombiano Alvaro Copete Lizarralde, en su obra "Lecciones de Derecho Constitucional colombiano" a fs. 194, expresa los siguientes conceptos

"El principio de que una ley no puede tener vigencia antes de su promulgación, es de aquellos que no pueden ser modificados ni aun por el constituyente, por pertenecer a la esencia ontológica del concepto. Por ello el Consejo de Estado con sobrada razón expresó: "como la ley no obliga sino en virtud de su promulgación, no se explica el Consejo cómo pueden tener valor o fuerza obligatoria decretos leyes reservados, es decir, que no se promulgan".

La segunda parte del mencionado artículo 133 señala que la fecha de la vigencia de una ley comenzará a partir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha.

No hay duda que la segunda parte del artículo 133 de la Constitución Nacional debe entenderse en el sentido claro y terminante de sus palabras, que indican el momento de la vigencia de una ley, que bien puede ser, como dice su texto, a partir de su promulgación o en el caso de la excepción, a partir de otra fecha que, como es natural, debe entenderse siempre después de su promulgación.

Siendo este el sentido claro del artículo 133 de la Constitución Nacional, la Corte tiene que advertir que existe incongruencia entre el artículo 20. de la Ley 57 de 1959, que expresa que: "dicha ley entrará a regir desde su sanción".

y la norma constitucional citada (artículo 133) que exige como requisito general para la vigencia de todas las leyes, su promulgación, salvo que la misma ley señale que ella debe regir a partir de otra fecha que, desde luego, debe ser posterior a su sanción, pero en ningún caso anterior a su promulgación.

La expresión, pues, de que una ley rige desde su sanción, debe entenderse siempre en su verdadero sentido, es decir, que tal como expresa el artículo 10. del Código Civil:

"la ley obliga tanto a nacionales como a extranjeros residentes o transeúntes en el territorio de la República y una vez promulgada la ignorancia de ella no sirve de excusa".

Lo que significa que, en todo caso, el requisito constitucional de la promulgación debe ser cumplido previamente.

Por las razones expuestas, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 167 de la Carta Magna, DECLARA que es inconstitucional el artículo 20. de la Ley 57 de 1959.

Como se trata aquí de un asunto donde se acusa la misma violación constitucional, que la del caso que se ha transcrito anteriormente, debe llegar la Corte a las mismas conclusiones y por tanto el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 167 de la Carta Magna, DECLARA que es inconstitucional el artículo 94 del Decreto Ley No. 17 de 22 de agosto de 1956.

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

(fdo.) Dulio Arroyo.- (fdo.) Demetrio A. Porras.- (fdo.)
Carlos Guevara.- (fdo.) Gil Tapia E.- (fdo.) V. A. de León
S.- (fdo.) Germán López.- (fdo.) Ricardo A. Morales.- (fdo.)
Heliodoro Patiño.- (fdo.) Luis Morales Herrera.- (fdo.)
Aurelio Jiménez, Secretario General.