

El Juez Segundo de Trabajo de la Primera Sección consulta al Pleno de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad del artículo 20. de la Ley 57 de 30 de noviembre de 1959.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.- Panamá, diez y ocho de Enero de mil novecientos sesenta y uno.-

VISTOS:

El Juez 20. del Trabajo, Primer Suplente, haciendo uso de la facultad que le confiere como juzgador el artículo 167 de la Constitución Nacional, consultó a la Corte Suprema de Justicia si "es o no constitucional el artículo segundo de la Ley 57 de 30 de noviembre de 1959"

Esta consulta surgió con motivo del juicio laboral propuesto por Emilio Jiménez contra Editora Panamá América S.A. y la presentó la empresa demandada, mediante sus apoderados judiciales Arias, Fábrega y Fábrega.

Se expresa en la consulta que el actor fundamentó su demanda en el artículo 76 del Código de Trabajo, reformado por la Ley 57 de 1959 y cuyo artículo 20. es del tenor siguiente: "ESTA LEY ENTRARA A REGIR DESDE SU SANCION". El conflicto surgió porque el actor considera que dicha ley rige desde el 30 de noviembre de 1959, fecha de su sanción y, en cambio, la parte demandada arguyó que la vigencia de dicha ley debe ser a partir del 11 de diciembre de 1959, fecha de su publicación en la Gaceta Oficial, lo cual vale decir, la fecha de su promulgación.

La parte demandada expresó para sustentar su tesis, los siguientes argumentos:

"Conceptuamos que el artículo segundo de la Ley 57 que establece que la referida Ley entrará a regir dentro de su sanción se encuentra en pugna con el artículo 133 de la Constitución actual,

que dice lo 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. (Subrayado nuestro)

"de la disposición constitucional transcrita se deduce con claridad meridiana que, para que una ley entre a regir es preciso que haya sido promulgada. El acto de la sanción no puede ser confundido con el de su promulgación puesto que el primero implica exclusivamente la aprobación que el Ejecutivo imparte a un proyecto de ley que ha sido aprobado por el Órgano Legislativo, mientras que el segundo implica la publicación material del referido proyecto.

"Los distintos diccionarios jurídicos, tales como el Diccionario de Derecho Privado de la Editorial Labor S.A., como el Diccionario "Forum", definen la palabra promulgación" como el acto de publicar en forma solemne alguna ley para que llegue a conocimiento de todos aquellos que están obligados a cumplirla.

"Igualmente, la doctrina imperante asigna a la palabra promulgación el mismo sentido y significado y considera la promulgación, o sea la publicación de la Ley, como uno de los requisitos esenciales para su vigencia.

"Resulta absurdo, por lo tanto, con vista a lo dispuesto en nuestra Constitución actual y al criterio expuesto por los tratadistas de derecho acerca de la promulgación de la Ley, que una norma legal entre a regir desde su sanción y no a partir del momento de su promulgación.

"La salvedad que establece el artículo 133 de la Constitución en el sentido de que la Ley entrará a regir desde su sanción a menos de que ella misma establezca que ha de regir a partir de otra fecha, no implica que esa fecha ha de ser anterior al acto de su promulgación, es decir, al de su publicación, sino posterior. Tal es el caso por ejemplo de las leyes que establecen nuevos impuestos que entran a regir en fecha muy posterior a la de su promulgación.

"La salvedad de la disposición constitucional a que hemos hecho referencia es similar a la que existe en otros cuerpos de leyes de otros países.

"Así el artículo primero del Código Civil español establece lo siguiente:

Las leyes obligarán, en la Península, islas adyacentes, Canarias y territorios de África sujetos a la legislación peninsular, a los 20 días de su promulgación, si en ella no

se dispusiere otra cosa. Se entiende hecha la promulgación el día que termine la inserción de la ley en la Gaceta (Subrayado nuestro)

Esta disposición ha sido interpretada por los Tribunales de la siguiente manera:

Sea cualquiera la naturaleza y finalidad de las leyes, no pueden estimarse obligatorios sus preceptos ni ser utilizadas las facultades que se otorgan hasta que son publicadas en la Gaceta, no bastando con que están sancionadas. (S. 17-3-922) Véase Diccionario de Derecho Privado de la Editorial Labor S.A., Página No. 13-148.

"No basta, pues, que una ley sea sancionada para que entre a regir sino que es necesario que se cumpla con el requisito de la promulgación porque así lo establece nuestra Constitución Nacional y porque así lo reconocen los tratadistas de derecho y porque resultaría a todas luces antijurídico que una norma legal sea aplicada sin que se haya dado la posibilidad moral, mediante su publicación, de que todas las personas puedan conocerla.

En cambio, la actora trata de rebatir las anteriores consideraciones, en la forma siguiente:

A pesar del texto claro del artículo 133 de la Constitución Nacional, conforme al cual toda Ley "comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha, el apoderado de la empresa demandante incurre en el mayúsculo despropósito jurídico de interpretar esa norma en el sentido de que de ella se deduce con claridad meridiana que, para que una Ley entre a regir es preciso que haya sido promulgada.

"Nada más alejado de lo que expresa la misma letra del artículo 133, citado, pues la Constitución de 1946 permitió con este artículo, precisamente, que la Ley entrara a regir en fecha distinta a la de su promulgación, cuando la propia Ley señala esa fecha distinta. Y es lo que ha hecho el artículo 2o. de la Ley 57 de 1959, al establecer que esta Ley regiría "desde su sanción" conformándose enteramente con la posibilidad excepcional contemplada por el artículo 133 de la Constitución.

"De ahí que antes que un conflicto entre las dos disposiciones mencionadas, lo único que hay es una absoluta conformidad de la Ley 57 de 1959 en su artículo 2o, a la constitución vigente (artículo 133).

"Pretender que se borre de un artículo constitucional una pauta de frecuente aplicación entre nosotros (la Ley puede regir desde su sanción, si así lo prevé); pretender que hay un conflicto entre la Ley y la Constitución cuando sin el menor esfuerzo mental se advierte que existe conformidad

absoluta entre ambas; pretender que se suspenda un juicio de trabajo, mediante el subterfugio de una supuesta inconstitucionalidad; pretender que se ponga en función la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, integrada por nueve Magistrados, debido a que se quiera postergar el pago de la suma de B/400.00, es una compleja pretensión que sentaría un precedente funesto en la administración de la justicia laboral.

"A más de lo anterior, resulta que la Constitución Nacional, en su artículo 44, preceptúa que "las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social; que según el artículo 20 del Código de Trabajo, sus disposiciones, son de orden público (incluyendo las reformas de la Ley 57 de 1959); y que se impone así, la conclusión de que la nueva norma legal sobre preavisos, no solo puede regir desde su sanción, como lo establece la ley sino que también tiene efectos retroactivos, por ser de orden público. La situación jurídica de la Ley 57 de 1959, en presencia del artículo 44 de la Constitución afirma la irrealidad del supuesto conflicto que ha pretendido promover la parte demandada.

"Al contestar la demanda, la Editora Panamá América S.A. ha aceptado todos los hechos de la misma, pues están probados documentalmente, inclusive la prestación ininterrumpida de servicios durante diez y nueve años, por parte de Emilio Jiménez.

"Lo que procede, en tales circunstancias, es que el Juzgador falle el juicio sin más tramites, como lo establece el artículo 433 del Código de Trabajo, al disponer que si no hubiere hechos que probar, el Tribunal debe fallar sin más tramite, una vez escuchadas las partes. Y con el debido acatamiento, solicito que así se haga para que no se continúe perjudicando con posposiciones injustificadas al demandante Jiménez, a quien a pesar de 19 años de servicios, se le regatean dos meses de preaviso, que el Código Obrero le reconoce".

Las tesis anteriores, de gran interés jurídico han servido de base a la consulta del señor Juez Segundo de Trabajo y por su parte, el Procurador Auxiliar, al expresar su concepto en este interesantísimo debate mediante su vista número 31 de 26 de mayo último, opina "que sólo hay lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad en lo que concierne el artículo segundo de la ley cuestionada"

Estos son sus argumentos:

Plantea el señor Juez Segundo del Trabajo de la Primera Sección la pregunta concreta de que si: "es o no inconstitucional el artículo segundo de la Ley 57 de 30 de Noviembre de 1959, porque la firma fo-

rense "Arias, Fábrega & Fábrega", en la contestación dada a la demanda laboral propuesta por el señor Emilio Jiménez contra la Editora "Panamá América S.A.", así lo advirtió para que se consultara.

El caso particular en estudio, se debe a la práctica errónea que se viene llevando a cabo desde hace mucho tiempo en redacción de nuestras leyes, en el sentido de dejar impreciso el término en que debe partir su vigencia.

Ya que los principios básicos que gobierna la expedición y ejecución de las leyes, no merece duda, en el aspecto de que el término de vigencia debe ser y debe entenderse, después de su promulgación, aunque expresamente no lo diga.

En principio, ninguna ley puede entrar a regir desde su sanción, sin pasar por la fase de su promulgación. Porque si el artículo 133 de la Carta Política Fundamental, hace la salvedad que "ella misma establezca que rige a partir de otra fecha", no se puede interpretar en forma alguna, que esa fecha puede ser entre la etapa de la sanción y promulgación. Lo correcto y jurídico es que se entienda esa fecha, a partir de su promulgación.

De tal suerte, que una ley expedida conforme a los requisitos fundamentales de la Constitución, en lo que se refiere a su trámite si no expresa en forma determinada que su vigencia parte de su promulgación, "salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha", hay que aceptar que se ha omitido una ritualidad esencial para su eficacia. La promulgación es un período de vital importancia porque determina a partir de que momento los dictados de la ley producirán efecto, porque, como lo dice Santo Tomás, "para que la ley tenga fuerza de obligar, lo cual es propio de ella, es preciso que se aplique a todos los hombres que debe ser regidos por ella. Y esta aplicación se hace en virtud del conocimiento que de ella se le transmite por la promulgación. Por lo cual la promulgación misma es necesaria para que la ley tenga su fuerza".

De lo que se desprende, que a pesar de que la ley por error expresa que "entrará a regir desde su sanción", para que surta sus efectos legales debe esperarse que sea promulgada, esto es, cuando haya sido publicada en la Gaceta Oficial. Es entonces, a partir de esa fecha cuando debe hacerse efectiva, aunque en su texto no lo exprese.

Promulgación de una ley en la doctrina, dice Clemente de Diego, es el acto solemne por el cual el Jefe del Estado atestigua la existencia de ella y ordena a las autoridades que la cumplan y hagan cumplir en todas sus partes.

Sostiene que publicar una ley es la notificación solemne de la misma a todos los súbditos, para que la obedezcan.

Al respecto, agrega el distinguido profesor Demófilo de Buen que en "la legislación panameña, no se distinguen estos dos conceptos y el CC. emplea el concepto de promulgación por publicación" "Nuestra Constitución (la de 1941) en su artículo 93 exige la sanción y luego en el 94 la promulgación; muchas veces se confunden estos dos requisitos de las leyes y en otras ocasiones los legisladores no los emplean con su debida precisión. "Existen leyes como la 13 de 1941 que dice: esta ley entrará a regir desde la fecha de su sanción". Esto es un error porque ninguna ley entrará a regir sin ser antes promulgada".

Luego, se pregunta el profesor De Buen: QUE ES PROMULGACION? "Según el artículo 611 del C.A.B. promulgación es la publicación de una ley en los períodos oficiales del Gobierno.. De este modo promulgación y publicación son conceptos sinónimos dentro de la legislación panameña, desde el momento en que publicación es la insertación de una ley en el período para que sea conocida por el pueblo".

De allí entonces, que se aplique y adquiera todo su vigor el artículo primero de nuestro Código Civil que dice: "la ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada la ignorancia de ella no sirve de excusa". Esto nos demuestra que no puede aplicarse una ley que no esté promulgada, porque ella no obliga, sino a partir de su promulgación, porque de lo contrario, se estaría quebrantando el sano principio estipulado en el artículo transcrito.

Ahora bien. El artículo 133 de la Constitución Nacional manifiesta claramente, que TODA LEY SERA PROMULGADA", sin excepción, de lo que se colige que cualquier ley que en forma supuesta o de su contexto se deduzca que entrará a regir desde un período posterior al de su sanción, debe entenderse que ello será con posterioridad a su promulgación o publicación, pero antes no, puesto que la estipulación constitucional no da asidero a interpretaciones de otra especie. Además, no puede perderse de vista que este principio es el que rige la doctrina en este aspecto de la eficacia de las leyes. El principio de que una ley no puede tener vigencia antes de su promulgación es de aquellos que no pueden ser modificados ni aún por el constituyente, por pertenecer a la esencia ontológica del concepto, en virtud de que la promulgación que en el derecho panameño, se confunde con la publicación es el vehículo de hacer llegar la ley a conocimiento de los particulares.

Por lo expuesto, conceptúo, que no existe duda de que pueda proclamarse ley de la República, con plena eficacia jurídica, un instrumento que no pase por el período de la publicidad, ya que solamente se ha aceptado tal eximisión en casos extraordinarios de guerra o de estado de necesidad del Estado, que no ha sido ni es el nuestro.

Opino en consecuencia, que sólo hay lugar a la

declaratoria de inconstitucionalidad en lo que concierne al artículo segundo de la ley cuestionada.

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 Lizarrado, 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 aún 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 ó 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.

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

(fdo) M.A. Díaz E.-(fdo) Carlos Guevara (fdo) Demetrio A. Porras (fdo) Gil Tapia E. (fdo) V.A. de León S. (fdo) Angel L. Casís (fdo) Germán López (fdo) Ricardo A. Morales (fdo) Luis Morales Herrera.-Geminiano Tejada. Secretario General.

all.