

9/47 - Fallo de Junio 30 de 1947

(No publicado en la G. O. Véase R. J. No. 6 de Junio de 1947)

## ARTICULO 21

## ARTICULO 41

NOTA: Los doctores Gaspar Arosemena, Mariano Górriz, Ernesto Zubieta y otros por apoderado, acusaron la inconstitucionalidad del artículo 60. del Decreto-Ley No. 6 de 13 de Febrero de 1947, por considerarlo violatorio de los artículos 21 y 41 de la Constitución, en cuanto establece que los médicos y dentistas, que trabajen en los hospitales y dependencias similares del Estado y no devengan sueldo oficial, pagarán a los respectivos establecimientos, por el uso de los mismos, una cuarta parte de los honorarios que perciban por trabajos o servicios prestados en ellos.

DOCTRINA: "Se está, pues, frente a una contribución. Pero surge este interrogante: Se ha fijado esa contribución al ejercicio de las profesiones liberales? En modo alguno. Es indudable el derecho del Estado a obtener beneficios de sus bienes propios que **"maneja en condiciones similares a las de los particulares"** o a cobrar por los servicios que, Rafael Bielsa ("Derecho Administrativo") distingue como "Prestados en concurrencia", o en fin, por el uso de establecimientos de su propiedad. Dicha contribución no grava a los médicos en general, ni aún aquellos que no devengan sueldo oficial; establece una obligación económica para quienes utilicen esos establecimientos de propiedad nacional; si se da la circunstancia de que en este caso son los médicos los afectados, de ello no se puede deducir en estricta hermenéutica jurídica, que se trata de una contribución fijada al ejercicio de esa profesión. Que casi la totalidad de los hospitales que operan en la República sean de propiedad del Estado, de modo que la medida, dentro de nuestra realidad, prácticamente los somete al pago de ese porcentaje; representa tan sólo una circunstancia de hecho que no puede variar las conclusiones a que se llegue en derecho sobre el problema".

"En resumen, nada hay en esto que justifique colegir que se ha restringido el ejercicio de una o algunas profesiones liberales por medio de un gravamen...".

"Respecto al artículo 21 de la Magna Carta lo que se alega en sustancia es que el Decreto establece una discriminación por cuanto la deducción es aplicable a los médicos y dentistas que "no devengan sueldo oficial". Resulta, sin embargo, que los que devengan sueldo no tienen derecho a honorarios por los diversos servicios que prestan: éstos los cobra el hospital para sí; mal puede, pues, deducirse nada

a quien nada recibe. El efecto del artículo había sido el mismo eliminando la frase marcada entre comillas. La frase es simplemente aclaratoria".

DECISION: "Declara que no es inconstitucional el artículo 60. del Decreto-Ley No. 6 de 13 de Febrero del año en curso".  
(Hay salvamento de voto del Magistrado V. F. Goytía).

10/47 - Fallo de 18 de Agosto de 1947

(No publicado en la G. O. Véase Registro Judicial No. 8 de Agosto de 1947. Año XLV, Vol. XLV)

## ARTICULO 21

## ARTICULO 72

NOTA: Pedro N. Rhodes pidió se declarara inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 891 de 16 de Febrero de 1946, sobre "admisión de estudiantes de inmigración prohibida", por conceptuarlo violatorio del artículo 21.

DOCTRINA: "Esta igualdad ante la ley con excepción de los derechos políticos, se refiere a los panameños y extranjeros que residen en el territorio nacional".

El Decreto Ejecutivo acusado establece los requisitos que deben llenar los estudiantes extranjeros, de uno y otro sexo, que vengan al país a realizar estudios superiores o especializados. No es por tanto materia que regula la disposición constitucional transcrita". (Art. 21).

"La materia sobre que versa el Decreto la regula el artículo 72 del mismo texto".

DECISION: "Declara improcedente la demanda".

11/47 - Fallo de Septiembre 15 de 1947  
(No publicado en la G. O. ni en el R. J.)

## ARTICULO 167

## ARTICULO 257 (Actual Art. 253)

## ARTICULO 216

## ARTICULO 21

## ARTICULO 48

## ARTICULO 223

## ARTICULO 144 ORDINAL 17

NOTA: El Sr. Brundetti pidió a la Corte que declarara que la Ley 82 de 1941, que establece un impuesto directo per-

sonal e igualitario de B/.3.00 por año, a pagarse por todos los varones domiciliados en la República, **quedó derogada** al entrar a regir la Constitución de 1946, de acuerdo con el artículo 257 (Hoy Art. 253) por ser opuesta a los artículos 21 y 216, todos de la misma Constitución, y que el artículo 35 de la Ley 49 de 1946, que autoriza al Ministro de Hacienda y al Contralor para reglamentar el cobro del impuesto personal es inconstitucional. En la vista del Procurador General de la Nación se plantearon además a la Corte, los siguientes problemas: I) Tiene competencia la Corte para declarar, en demanda de inconstitucionalidad, si una ley está o no está en vigencia? II) Puede la Corte pronunciarse en este caso, en vista de que la Ley impugnada estaba subrogada por la Ley número 112 de 17 de Marzo de 1943?

DOCTRINA: "El hecho de que la solicitud incide sobre la derogatoria de la Ley 92 de 1941 unido al concepto transcrito (del Procurador General de la Nación) de que la Corte puede carecer de facultad para declarar si una ley está vigente o no lo está, plantea la cuestión previa de la competencia para decidir el presente caso".

#### LA DIRIMENCIA DE LOS CONFLICTOS ENTRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA LEGALIDAD.

La solución de los conflictos entre la Constitución y las leyes, se rige por tres sistemas principales, bien diferenciados, que son:

- a) el de la libre interpretación por los jueces, a quienes corresponde decidir acerca de la inexecutable de la ley aplicable, dentro de las causas de su competencia;
- b) el de la potestad centralizada en la Corte Suprema de Justicia como tribunal competente para declarar la incongruencia entre un principio constitucional y un mandato legal; y
- c) el control de la constitucionalidad, centralizado en la Corte Suprema de Justicia, como organismo de derecho público encargado de la guarda de la integridad de la Constitución.

El ejemplo más perfecto del control centralizado con el carácter de organismo de Derecho Público lo ofrece la Constitución panameña en su artículo 167. Le siguen en importancia, los Estatutos de Cuba (donde se ejerce por el Consejo de Estado), Colombia, Haití y Venezuela.

El control de la constitucionalidad, como función judi-

cial, sobre la ley aplicable, lo han adoptado los siguientes países: Brasil (Constitución Federal de 1946), Chile, Guatemala, Nicaragua y México.

La libre interpretación por los jueces, rige en Argentina, la República Dominicana, Costa Rica, Paraguay, Perú y Ecuador. El Salvador tiene el control preventivo de la constitucionalidad sobre los proyectos de ley vetados por el Ejecutivo.

En cuanto a los Estados Unidos, hay la creencia generalizada de que el control de la constitucionalidad está consagrado por el Instrumento constitucional lo cual es inexacto. Tal control no aparece formalmente en el articulado, ni de él, ni de las enmiendas puede deducirse.

Los comentaristas don Eusebio A. Morales y M. Edouard Lambert, afirman que este sistema tuvo su origen en una opinión del Chief Justice Marshall, emitida en 1803, con la cual la jurisprudencia elaboró el sistema mixto del control de la constitucionalidad que reside en la Corte Suprema, para las leyes federales y aún para las enmiendas, y en los jueces para la legislación estatal.

El verdadero precursor del control de la constitucionalidad centralizado en la Corte Suprema, como organismo depurador del Derecho Público, lo fué el insigne jurista panameño Eusebio A. Morales quien en su *Ensayo sobre las leyes Inconstitucionales*, demuestra los errores del sistema de la Libre interpretación por los jueces de la constitucionalidad de la ley aplicable al caso en la forma prevista en los artículos 12 y 35 del Código Civil y 40. del Judicial.

Si es cierto que Colombia nos precedió en la implantación del Control Centralizado, como organismo de Derecho Público según la concepción de Morales, no es menos cierto que Panamá, ha enmendado los errores que demeritan el sistema colombiano y hacen contradictoria su doctrina.

El artículo 167 del Instrumento de 1946 es una adaptación depurada de la enmienda constitucional Colombiana de 1910, que se incorporó al "Acto Legislativo de 1941" (artículo 188).

Consisten las omisiones del legislador Colombiano en no declarar expresamente el carácter "**final, definitivo y obligatorio**" de los pronunciamientos de la Corte en ejercicio de la guarda de la integridad Constitucional, y en no proveer la forma en que los tribunales deben actuar ante la Corte, cuando al dictar sentencia encontraren que la ley aplicable es incompatible con la Constitución.

Hasta 1941 los tribunales panameños estaban investidos de autoridad para declarar inexecutable un precepto legal en los términos del artículo 12 del Código Civil, cuyo tenor es el siguiente: "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se preferirá aquella".

El artículo 40. del Código Judicial compelia a los Jueces así: "Es prohibido a los funcionarios del orden judicial aplicar en la administración de justicia, leyes, acuerdos municipales o decretos del Poder Ejecutivo que sean contrarios a la Constitución"; pero, al quedar centralizada en la Corte Suprema de Justicia la potestad interpretativa, por mandato del artículo 188 del Instrumento de 1941, primero, y del 167 del actual, ningún tribunal, puede pronunciarse contra la ley aplicable por razón de inconstitucionalidad. El ordinal 30. del artículo 167 ordena que "todo funcionario encargado de impartir justicia que al estudiar una causa cualquiera considere que la disposición legal o reglamentaria aplicable es inconstitucional consultará a la Corte Suprema de Justicia, antes de decidir, para que ésta resuelva el punto".

A partir de 1941 los tribunales carecen de autoridad para resolver a través de sentencias o autos los conflictos entre la Ley y la Constitución, potestad que radica privativamente en la Corte Suprema, y que ésta no puede delegar en los organismos subalternos, sin revertir el nuevo sistema de interpretación centralizada, sin facilitar el retorno de la anarquía en la vigencia de las leyes y sin infringir el principio de la función indelegable.

A pesar de las deficiencias del sistema colombiano, que han provocado diversidad de criterios entre los constitucionalistas, la doctrina ha hecho alguna luz en los conflictos, y disipado las dudas acerca de la Potestad Interpretativa única e indeclinable de la Corte Suprema de Colombia en la materia y de la universalidad e intangibilidad de sus fallos.

"Cuando la Corte Suprema ejercita la importante y delicada función que se le confiere por el artículo 41 del Acto Legislativo número 3 de 1910, —declara el Consejo de Estado de Colombia— no procede como Supremo Tribunal de Justicia, sino como intérprete auténtico de la Constitución, y en tal caso sus decisiones vienen a formar parte integrante del derecho político de la Nación, que la misma Corte ya no puede reformar ni modificar, por providencia ulterior alguna, como tampoco lo puede hacer el Poder Legislativo sino por medio de un acto reformativo, expedido en la forma que la misma Constitución establece".

Respecto de la interpretación anárquica de los jueces,

se ha pronunciado nuestro Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con muy buen sentido así:

... "tendría el Tribunal que pronunciarse sobre si el referido Decreto-Ley se opone o no a la Constitución, invadiendo así una potestad que es exclusiva de la Corte Suprema de Justicia. No es admisible que cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa deje de aplicar una norma que considere opuesta a la Constitución por la simple ocurrencia de que así se lo indica su particular criterio. Con ello se contraría el principio constitucional de que la guarda de la Constitución corresponde a la Corte Suprema de Justicia; se convertiría cada Juez o tribunal en guardián de la constitucionalidad y se crearía una situación perturbadora de la seguridad que es propia de todo orden jurídico... (Sentencia, Agosto 9 de 1946. Demanda interpuesta por el Dr. Felipe Juan Escobar a nombre de Evelia Molina y Cía. Ltda.).

#### LA DEROGATORIA DE LAS LEYES EN EL CONTROL CENTRALIZADO.

En lo atinente a la derogatoria de las leyes, se expresa así el Consejo de Estado de Colombia:

"Correspondiendo a la Corte la guarda de la Constitución es a ella a quien le toca decidir cuándo una ley es inexecutable por haber sido reformada o derogada por disposición constitucional subsiguiente".

"Quedan derogadas —dispone el artículo 257 (hoy 253) del Instrumento vigente— todas las leyes que sean contrarias a esta Constitución", salvo las disposiciones de la legislación preexistente "que no se opongan a ella ni a las leyes que en lo futuro se dicten".

Define Pascual Guidice la derogatoria en el derecho moderno como el conjunto de formas que reviste la abolición o invalidación de la ley.

La derogatoria de las leyes puede ser expresa, tácita o condicional. Es expresa, cuando así lo dispone el legislador; tácita, por incompatibilidad con preceptos especiales posteriores o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia, (Código Civil, Tit. Preliminar. Capt. IV) y, condicional, cuando la abolición o invalidación depende, por ministerio de la ley, del cumplimiento de alguna condición que determina la derogatoria, como ocurre en los conflictos entre la Constitución y las leyes anteriores en los cuales la derogatoria está sujeta a la declaración del vicio de incons-

titucionalidad, ya sea por demanda o por consulta, como lo ordena el artículo 167 constitucional.

### CONFUSION ENTRE LA INTERPRETACION LIBRE Y LA CENTRALIZADA.

La errónea tesis de que las leyes anteriores al Instrumento Político no están comprendidas en el **control de la constitucionalidad** ni pueden ser inconstitucionales, —puesto que si fuesen contrarias a su letra o a su espíritu, quedarían, por ese hecho, automáticamente derogados— tuvo su origen en Colombia. Se debe en parte, a que el Acto Legislativo Colombiano No. 3 de 1910 que creó el Control Constitucional, omitió algunas disposiciones esenciales, que en Panamá se incorporaron al sistema, y a la vez a que el artículo 40 de dicho Acto, mantuvo **aparentemente** el principio de la libre estimación de la vigencia de la ley por los funcionarios.

“Piénsese en la anarquía judicial y administrativa, en el caos nacional que se seguiría de admitir que cualquier empleado público, hasta los agentes de policía, tuvieran la facultad de negarse a cumplir las leyes porque las juzguen incompatibles con los preceptos constitucionales”, expresa Don Carlos E. Restrepo, impugnador de esta teoría.

En Colombia se explica que existan dudas acerca de la supervivencia del sistema anárquico en que cada juez podía declarar dentro del proceso, derogada una ley por ser incompatible con los principios Constitucionales, porque el Acto Legislativo No. 3 de 1910, que estatuyó el control constitucional centralizado, proclama en su artículo 40 que en casos de incompatibilidad entre una **disposición constitucional y una legal se preferirá aquella**.

Este precepto, equivalente al artículo 12 de nuestro Código Civil, así como el 35 ibidem y el 40. del Judicial, fueron subrogados —como ya se expresó— por el inciso 3o. del artículo 167 de nuestra Constitución, que establece la consulta de los jueces, cuando al estudiar una causa cualquiera consideren que la disposición legal o reglamentaria aplicable es inconstitucional.

Debe tenerse en cuenta esta especial circunstancia, para evitar el error de declarar en vigencia el sistema de la libre interpretación, en cualquiera de sus modalidades, porque en todas ellas se encuentra la negación del **control centralizado** de la constitucionalidad.

Es indudable en conclusión, que el estatuto político de

Panamá, inspirado en la doctrina de Morales, confiere a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución en todos los aspectos, como organismo depurador del Derecho Público siendo sus decisiones “**finales, definitivas y obligatorias**”, ya sea que recaigan sobre la legislación anterior a la Constitución o sobre la posterior. Desde luego que sin la declaratoria de inexecutable, el artículo 257 que provee la derogatoria “**de todas las leyes**” que le sean contrarias, quedaría sin efecto al no poder proclamarse, por el organismo encargado de hacerlo, el vicio determinante de la derogatoria, especialmente en el caso de preceptos anteriores, amoldados a un arquetipo jurídico distinto de la pauta constitucional vigente.

## II

### PLANTEAMIENTO

“La impugnación —en el aspecto sustantivo del tributo— se funda en que el impuesto personal carece de universalidad y de proporcionalidad.

### FUNDAMENTO

Respecto de la **proporcionalidad**, el recurrente invoca el artículo 216 y acerca de la **universalidad** —a falta de disposición específica— se funda en el 21,...

### EXAMEN DEL DERECHO INVOCADO

Ha sido necesario, pues, deducir que la igualdad ante la ley implica universalidad en los impuestos.

Al hacer esta deducción se llega a la certidumbre de que no hay disparidad entre un artículo de la ley y otro de la Constitución; pero la Corte ha resuelto ya, por sentencia de treinta y uno de Enero del año actual, que la incompatibilidad entre la Constitución y la Ley, se produce no sólo por conflicto de textos, sino por incongruencias de sistema, y éste es el caso sometido a estudio.

El artículo 21 forma parte del Capítulo III de la Constitución, relativo a las “Garantías”, que conduce a la abolición de los fueros y privilegios personales, inaplicable, en apariencia, a las relaciones del Estado con los particulares. Esta teoría tuvo aceptación cuando la dogmática constitu-

cional se inspiraba exclusivamente en los derechos del hombre y del ciudadano; pero el Instrumento Político en vigor contempla el individuo en función de relaciones, bajo el epígrafe de "**Derechos y Deberes Individuales y Sociales**" lo cual hace que el concepto de universalidad de los impuestos, forme parte integrante del sistema de la igualdad legal en los beneficios y en las cargas.

Indica el señor Procurador que la Ley 92 de 1941 está subrogada por la 112 de 17 de Marzo de 1943. En tal sentido sería írrita la declaratoria que solicita el recurrente, si la Corte no hubiese definido ya que los errores en la nomenclatura no influyen en la tramitación ni en la decisión de los recursos de inconstitucionalidad, cuando del libelo resulta claramente establecida la ley o reglamento que contiene el vicio de inconstitucionalidad denunciado. La Corte se referirá, pues, concretamente a la Ley 112 de 1943.

La Ley 112 de 1943 grava "**a todos los varones domiciliados en la República**", salvo numerosas excepciones de clase o condición, lo cual destruye la **universalidad**, principalmente por razones de sexo, determinando así la incongruencia de sus prescripciones con el sistema de la **igualdad legal** que proclama el artículo 21 de la Constitución.

La falta de proporcionalidad en el tributo deriva tanto de la desigualdad en la prestación del servicio cuando se cumple en "**trabajo**", como de la uniformidad en la cuota cuando se paga en dinero.

El agricultor y el mozo de labranzas, en las zonas rurales, donde no se aplican las normas del salario mínimo —definido por los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución— se ven forzados a servir seis días en cumplimiento a una ley contraria al Capítulo 30. Título III del Estatuto Político, a razón de cincuenta centésimos de balboa por día, mientras otros contribuyentes con un esfuerzo equivalente a horas o fracción de horas, cumplen con la ordenación legal, sufragando en dinero la tributación.

Este impuesto que grava el **esfuerzo humano** en su forma de "**trabajo**" como indican las estampillas de cancelación que establece dicha ley, afecta al contribuyente en razón inversa de su potencialidad económica. Tal disposición desde luego no es congruente con el artículo 216 de la Constitución...

### III

El artículo 35 de la Ley 49 de 1946, autoriza al Ministro de Hacienda y al Contralor para reglamentar el cobro del impuesto de que trata la Ley 112 de 1943.

Y el ordinal 17 del artículo 144, confiere al Presidente de la República, con la cooperación de sus Ministros, la potestad reglamentaria, que no puede delegar la ley ni en un Ministro determinado ni en el Contralor.

Es por este vicio que la reglamentación del cobro del impuesto personal que establece la Ley 112 de 1943, no puede hacerse como lo ordena el artículo 35 de la Ley 49 de 1946.

DECISION: "Declara inexecutable la Ley 112 de 1943 y el artículo 35 de la Ley 49 de 1946".

12/47 - Acuerdo No. 65 de Septiembre 16 de 1947  
(Registro Judicial No. 9 de Septiembre de 1947,  
Año XLV, Vol. XLV)

ARTICULO 125  
ARTICULOS 58 y 59  
ARTICULO 167

NOTA: El Juez 2o. del Circuito de Panamá se elevó en consulta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de que ésta se pronunciase sobre la constitucionalidad total de la Ley 60 de 1946, en razón de haber sido tramitada dicha ley a iniciativa que no partió de la Corte Suprema de Justicia siendo que el artículo 125 aparte a) ordinal 3o. de la Constitución dispone que las leyes serán propuestas, cuando sean orgánicas, por la Corte Suprema de Justicia, **siempre** que se trate de la expedición o reforma de los Códigos Civil, Comercial, Penal o Procesal. Asimismo sometía el consultante a consideración de la Corte la constitucionalidad de los artículos 62 y 66 de la misma Ley 60 de 1946 en vista de que estos crean un derecho distinto del de la investigación de la paternidad, como lo es el de obtener reconocimiento judicial de su condición de hijos. En este caso la Corte sentó pautas, también sobre el trámite de las consultas.

DOCTRINA: "La impugnación de la Ley "en todo" carece de fundamento por considerar la Corte que el ordinal 3o. del aparte a) del artículo 125 de la Constitución no tiene por objeto limitar la facultad del Órgano Legislativo de proponer leyes orgánicas, sino que circunscribe la facultad que en ese sentido tiene la Corte Suprema de Justicia para proponer leyes que traten de la expedición o reforma de los Códigos Civil, Comercial Penal o Procesal".

En cuanto a la constitucionalidad de los artículos 62 y