

P L E N O

Magistrado Ponente: Luis Morales Herrera.

Rodrigo Molina A. pide que se declare inconstitucional la parte del artículo 30 de la Ley N^o 3 de 30 de enero de 1953, que dice: ".....y demás empleados de responsabilidad, de terminados por el reglamento interno...."

- / -

El Pleno DECLARO INCONSTITUCIONAL la frase "y demás empleados de responsabilidad, determinados en el reglamento interno", que figura en el artículo 30 de la Ley 3^a de 30 de enero de 1953.

La frase aludida no viola el artículo 102 de la Carta porque si bien se le prohíbe al empleado de responsabilidad la participación en la política, se le permite el ejercicio del sufragio por medio de la emisión del voto. Tampoco puede violar la disposición del art. 104 de la Constitución. En este caso por razones obvias. El 104 es una norma complementaria de la del artículo 102.

Pero la frase en cuestión sí viola el ordinal 9^o del artículo 121 del Estatuto Fundamental que prohíbe "delegar cualquiera de las funciones que le corresponden (a la Asamblea Nacional), salvo lo estatuido en el ordinal 25 del artículo 118" toda vez que según lo estipulado en el ordinal 26 de esta última norma, le corresponde a la Asamblea "crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, de coordinar la acción de las diversas dependencias oficiales y de planear y desarrollar técnicamente las labores de la administración pública". Y el Pleno entiende que la frase declarada inconstitucional tiende a "asegurar la eficacia de las funciones administrativas" de las entidades a que se refiere la Ley 3^a de 30 de enero de 1953.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, seis de noviembre de mil novecientos sesenta y tres.-

V I S T O S:

El Lic. Rodrigo Molina A., en su propio nombre "y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 46 de 1956", interpone recurso de inconstitucionalidad "a fin de que, con audiencia del señor Procurador General de la Nación o del señor Procurador Auxiliar, según el caso, se declare inconstitucional la parte del artículo 30 de la Ley N° 3 de 30 de enero de 1953, publicada en la Gaceta Oficial N° 12.012, de 27 de febrero de 1953, que dice así:.....'y demás empleados de responsabilidad, determinados en el Reglamento Interno",

Conceptúa el demandante que la frase mencionada viola el ordinal 5° del artículo 102 y el artículo 104 de la Constitución Nacional.

Expresa de la siguiente manera el concepto de la infracción de esas normas constitucionales:

"El ordinal 5° del artículo 102 de la Constitución de la República, expresa textualmente lo siguiente:

'Artículo 102.- El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La Ley lo reglamentará sobre estas bases:

'1ª

'2ª

'3ª

'4ª

'5ª Se prohíben:

'a) El apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aún cuando fueren velados los medios empleados a tal fin;

'b) Las actividades de propaganda y afiliación partidarias en las oficinas públicas;

'c) La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto de que son voluntarias;

'd) Cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad'.

"La disposición constitucional antes transcrita aparece comprendida en el Capítulo de los Derechos Políticos de la Constitución de la República, y en la forma taxativa menciona las prohibiciones contempladas en su ordinal 5º. Fácil resulta apreciar de la simple lectura del ordinal 5º del Artículo constitucional que se estima infringido que, entre esas prohibiciones, no está enmarcada la incompatibilidad de las funciones de los empleados o funcionarios públicos con 'toda participación en la política', porque ello significaría la más rotunda y terminante negación de los Derechos Políticos que la propia Constitución consagra a los ciudadanos.

"Resulta evidente y directa la violación del ordinal 5º del Artículo 102 de la Constitución, porque el artículo 30 de la Ley 3 de 30 de enero de 1953 ha se extensiva la incompatibilidad de las funciones del Gerente General del Instituto de Fomento Económico, que sí tiene mando y jurisdicción, con toda participación en la política, a los 'demás empleados de responsabilidad, determinados por el Reglamento Interno', estableciendo así una prohibición no enmarcada en la disposición constitucional infringida.

"Y más evidente aún resulta la violación constitucional que señalamos, si se llega a la conclusión de que el hecho de limitar a empleados de responsabilidad, determinados por un Reglamento Interno de una Institución del Estado, al mero acto mecánico de la emisión del voto en las elecciones, ha de constituir para esos empleados o funcionarios públicos, sin mando y jurisdicción, la privación del ejercicio pleno de sus Derechos Políticos.

"Esta situación no puede ser aceptada aún en el caso de que ella aparezca motivada por un excesivo celo del legislador para garantizar la pureza del Sufragio, porque el legislador sean cuales fueren los motivos de orden político, económico, social o moral que lo guíen en la expedición de las leyes no puede establecer condiciones, limitaciones o prohibiciones no contempladas ni autorizadas por la Ley Fundamental de la República, reguladora de nuestro orden democrático.

"En esta forma se deja expuesta la violación del artículo constitucional que se estima infrin

gido.

"Concepto de la infracción del artículo 104^a. de la Constitución.

"Por último, la frase acusada de inconstitucional infringe el artículo 104 de la Constitución, que dice textualmente así:

'Constituyen delito las transgresiones del artículo 102. Entiéndese como tal cualquier acción u omisión del funcionario público que, amparándose en la autoridad o funciones de su cargo, de modo directo o indirecto, por sí o por interpuesta persona:

'a) Ejercza coacción, válido de su investidura oficial, para inducir a un particular o empleado a darle su respaldo o su voto o a negarle lo uno o lo otro a determinado partido o candidato;

'b) Autorice, permita o lleve a efecto la sustracción o deducción de parte cualquiera del sueldo de los empleados públicos para aplicarla a fines políticos;

'c) Emplee u ofrezca emplear en cargo público, a cualquier persona con el compromiso de que apoye o adverse a determinado partido o candidato;

'd) Impida o dificulte a cualquier persona obtener su cédula de identidad o guardarla o presentarla ella misma

'La Ley señalará las penas principales correspondientes, acompañándoles como accesorias, según la gravedad del delito la interdicción permanente para el ejercicio de cargos públicos o por el término de uno a ocho años.'

"La disposición constitucional transcrita, que también se considera infringida, en el concepto de violación directa, es complementaria del artículo 102 de la Constitución de la República, y de termina y define aquéllos actos o acciones de los funcionarios públicos que constituyen transgresiones a la norma constitucional contenida en el último de los Artículos aquí citados y cuyo concepto de infracción ya hemos analizado.

"Por lo tanto, el concepto de la infracción del

Artículo 104 de la Constitución no requiere ni exige mayores comentarios. Basta indicar que entre los actos o acciones que esa norma establece, constituyendo transgresiones del artículo 102 de la Carta Fundamental, no figura 'toda participación en la política' por parte de empleados o funcionarios públicos de responsabilidad, determinados por el Reglamento Interno de una Institución autónoma del Estado, tal como lo dispone la frase del artículo 30 de la Ley 3ª de 30 de enero de 1953, cuya declaratoria de inconstitucionalidad se demanda mediante el presente Recurso".

El Procurador Auxiliar evacuó su traslado así:

"Se pretende que la parte del contexto del artículo 30 de la Ley 3 de 30 de enero de 1953, 'que literalmente dice: '....y demás empleados de responsabilidad, determinados por el Reglamento Interno....' dictada por el Legislador, con miras a una sana política administrativa, viola los ordenamientos constitucionales acusados, en primer término porque en el ordinal 5º del artículo 102 de la Constitución, 'no está enmarcada la incompatibilidad de las funciones de los empleados o funcionarios públicos con toda participación en la política', aunque en la disposición legal impugnada exprese que aquellos, quedan en absoluta libertad de emitir su voto en las elecciones, y en segundo, por mucho que el vicio no se expresa con toda claridad, refiriéndose a la infracción del artículo 104 de la misma Carta, la hace derivar del atrás comentado, parafraseando sus argumentos anteriores, en su afán de sustentar el concepto de la segunda violación postulada.

"Consultado el espíritu de la Constitución, no se pueden desestimar las limitaciones que sus principios básicos encierran, dirigidos al armónico desarrollo de las necesidades sociales como fin de la Administración Pública; de allí, que le corresponde al Legislador desarrollar y reglamentar su aplicación, 'por medio de leyes adecuadas a las condiciones de cada caso y a la conveniencia pública, manteniéndolas eso sí, en lo que le es esencial'. Empero, es evidente, que la incompatibilidad a que alude el artículo 30 de la Ley N° 3 de 30 de enero de 1953, que motiva la impugnación planteada por el demandante, conforme una condición exigida por la Administración, en forma unilateral, al crear el status jurídico del funcionario o empleado público, como lo expresa el profesor Gastón Jéze, 'en virtud de su aceptación del

cargo que se le ha conferido, el funcionario se comete a todas las obligaciones que dimanen de las necesidades mismas del servicio público y renuncia a todas las facultades incompatibles con una continuidad esencial a la vida nacional'. (Principios Generales del Derecho Administrativo. Tomo III - pág. 183). Como se vé, parece claro que las prohibiciones prescritas en las disposiciones constitucionales contempladas, si se tiene en cuenta el criterio técnico conforme deben tratarse, dadas las limitaciones insertas en la ley, no puede alcanzarlas para que se consideren contrariadas, las susodichas normas de la Constitución Nacional, por la regla legal que ha motivado la demanda, ya que en aquellas queda incólume el principio Nacional, que: 'El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos'.

"Ahora bien: Siendo que el ordenamiento jurídico que integra la Constitución Nacional, que rige la Nación Panameña, no puede apreciarse ni entenderse aisladamente sino con la estructura armónica de tal ordenamiento (artículo 72 de la Ley 46 de 1946) cúmplase el deber de estudiar el presente recurso de inconstitucionalidad, no sólo en lo referente al supuesto vicio apuntado por el demandante en relación con las normas superiores citadas, sino confrontándolo con otros preceptos constitucionales relacionados.

"Es por ello que he podido darme cuenta, que la parte del artículo 30 de la Ley N° 3, de 30 de enero de 1953, que reza: '....y demás empleados de responsabilidad, determinados por el Reglamento Interno.....' es contraria a lo preceptuado en el artículo 118 de la Carta Fundamental, al fijar en éste las funciones legislativas de la Asamblea Nacional, en forma taxativa.

"Si el ordinal 26 del artículo precitado, define como una de las funciones del Órgano Legislativo 'coordinar la acción de las diversas dependencias oficiales y de plantear y desarrollar técnicamente las labores de la Administración Pública', mediante la expedición de las leyes necesarias, es obvio que la parte impugnada del artículo 30 de la Ley N° 3 de 30 de enero de 1953, queda comprendido en la prohibición que establece el ordinal 9° del artículo 121 del Estatuto Fundamental. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido reiteradamente que: 'Nuestra novísima Constitución lo prohíbe de modo expreso a la Asamblea Nacional delegar cualquiera de las funciones que le corresponden, salvo lo estatuido en el ordinal 25 del artículo 118'. (Sentencia Junio 4 de 1947, Anuario de Derecho.- Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. N° 2, pág. 334).

"En el caso que examinamos -como sucedió en el que dió lugar al aparte de la sentencia acabada de copiar- la parte de la disposición legal acusada por razones de inconstitucionalidad, conforma una delegación de funciones legislativas que viola directamente el precepto estatutario supracitado, que establece en principio, que estas atribuciones (artículo 118 de la Constitución Nacional) son exclusivas del Órgano Legislativo, esto es, no delegables en otros órganos o entidades, sean o no autónomas.

"En virtud de los conceptos últimos emitidos, estimo Honorables Magistrados del Pleno, que procede hacer la declaración impetrada".

El artículo 30 de la Ley N° 3 de 30 de enero de 1953 "por la cual se crea el Instituto de Fomento Económico, como institución del Estado", del cual forma parte la frase cuya inconstitucionalidad se solicita, es del siguiente tenor:

"Artículo 30.- Las funciones del Gerente General y demás empleados de responsabilidad, determinados por el Reglamento Interno, son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones".

Alega el recurrente que la frase "y demás empleados de responsabilidad, determinados en el Reglamento Interno" que forma parte del artículo transcrito viola el contenido del artículo 102 de la Carta porque entre las prohibiciones determinadas en su ordinal 5° "no está enmarcada la incompatibilidad de las funciones de los empleados o funcionarios públicos con toda participación en la política, porque ello significaría la más rotunda y terminante negación de los Derechos Políticos que la propia Constitución consagra a los ciudadanos".

El hecho de que la ley prohíba a un funcionario público de alta jerarquía "toda participación en política" "salvo la emisión del voto en las elecciones", no significa, como arguye el demandante, la "más rotunda negación de los derechos políticos que la propia Constitución consagra a los ciudadanos", porque el Estado, en su propia protección y como medida de sana administración, tiene la facultad constitucional para dictar medidas que tiendan a evitar que las pasiones políticas resten seriedad e imparcialidad a sus Agentes en el desempeño de cargos de responsabilidad. Así, la propia Constitución Nacional, en sus artículos 172 y 182 que son posteriores al 102 que se dice infringido, establece que "los cargos del orden judicial", y los del Ministerio Público, "son incompatibles" "con toda participación en la política salvo la emisión

del voto en las elecciones." Esa prohibición no envuelve una negación de los derechos políticos de los funcionarios a que la norma se contrae, porque como bien lo expresa el Dr. J. D. Moscote en su obra "El Derecho Constitucional Panameño", la medida se extiende "a la política que, entendida de la manera vulgar, no pasa de ser una sentina de odios y pasiones, siempre reprobables", porque "qué confianza en la seriedad, la rectitud y en el noble desapego podía inspirar un Magistrado o Juez que se dejase arrastrar a tales extremos?". El demandante en esta acción parece ser de la misma opinión cuando no obstante que en el artículo 30 de la Ley 3ª de 1953 en el cual figura la frase acusada se establece que "las funciones del Gerente General son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones", no ha impugnado como inconstitucional esa prohibición que afecta al jefe de la Institución. Si esta restricción no constituye "rotunda y terminante negación de los derechos políticos", tampoco la envolvería la concerniente a los "demás empleados de responsabilidad" del Instituto de Fomento Económico si la ley también la hubiere dispuesto expresamente.

La Corte sobre el particular comparte el criterio del Procurador Auxiliar de que la frase "y demás empleados de responsabilidad determinados en el Reglamento Interno" contenida en el artículo 30 de la Ley 3ª de 1953, no viola el artículo 102 de la Carta porque en dicha disposición si bien se prohíbe a dichos empleados participar en política se les permite el ejercicio del sufragio por medio de la emisión del voto.

Las mismas razones que se dejan expuestas sirven para demostrar que la frase que se tacha de inconstitucional no viola el artículo 104 de la Carta ya que, como bien dice el demandante, se trata de una norma complementaria del artículo 102 ya confrontado.

De acuerdo también con el Procurador Auxiliar, la Corte, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 72 de la Ley 46 de 1946, al confrontar la frase acusada con otros preceptos de la Carta, llega a la conclusión de que el legislador en el artículo 30 comentado, al dejar al estatuto interno del IFE la facultad de designar los empleados de responsabilidad de esa institución que no pueden actuar en política salvo la emisión del voto, infringe el ordinal 9º del artículo 121 de la Constitución Nacional que prohíbe "delegar cualquiera de las funciones que le corresponden, salvo lo estatuido en el ordinal 25 del artículo 118", toda vez que según lo estipulado en el ordinal 26 de esta última norma, le corresponde "crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, de coordinar la acción de las diversas dependencias oficiales y de planear y desarrollar técnicamente las labores de la administración pública", y precisamente disponer que los empleados de responsabilidad de una entidad autónoma no in-

tervengan en política salvo la emisión del voto envuelve una medida que tiende a "asegurar la eficacia de las funciones administrativas" de esas entidades.

Verificado el anterior análisis, procede declarar in constitucional la frase que es motivo del presente recurso, no por infringir los artículos 102 y 104 de la Constitución Nacional como se alega, sino por violar el ordinal 9º del artículo 121 en relación con el ordinal 26 del artículo 118 de la misma.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, RESUELVE que es inconstitucional la frase "y demás empleados de responsabilidad determinados en el Reglamento Interno" que figura en el artículo 30 de la Ley 3ª de 30 de enero de 1953.

Cópiese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

| | |
|------------------------------|----------------------------|
| (Fdo) Luis Morales Herrera.- | (fdo) Ricardo A. Morales.- |
| (fdo) Angel L. Casís.- | (fdo) Germán López.- |
| (fdo) M. A. Díaz E.- | (fdo) Andrés Guevara T.- |
| (fdo) Gil Tapia E.- | (fdo) V. A. de León S.- |
| (fdo) Demetrio A. Porras.- | |

(fdo) Francisco Vásquez G.,
Secretario General.

P L E N O

Magistrado Ponente: Gil Tapia E.

Eduardo Alfaro demanda la inconstitucionalidad del artículo 27 de la Ley 48, de 31 de Enero de 1963, sobre Instituciones Bomberiles, Oficinas de Seguridad y Sistemas de Alarmas.

- / -

La Corte en Pleno DECLARA que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 27 de la Ley 48 de 31 de Enero de 1963.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, doce de noviembre de mil novecientos sesenta y tres.-

V I S T O S:

Debe la Corte decidir la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Letrado Doctor Eduardo Alfaro, por medio de escrito presentado ante el Secretario General de la Corte el día nueve de Septiembre último. El Procurador Auxiliar evacuó el traslado de ley por medio de su Vista N° 57 de 1° de Octubre del corriente año oponiéndose a que se haga la declaratoria de inconstitucionalidad demandada; y dentro del término de lista presentaron escritos el demandante y el Doctor Eduardo Morgan en uso del artículo 70 de la Ley 46 de 1956.

El demandante denuncia como inconstitucional el artículo 27 de la Ley 48 de 31 de Enero de 1963, "a fin de que, con audiencia del señor Procurador General de la Nación o del señor Procurador Auxiliar, según corresponda, la Honorable Corte Suprema de Justicia, en Pleno, haga la declaración pedida, o la que proceda, respecto a la disposición legal a que se ha hecho referencia, en el caso de que estime que no todas sus partes son violatorias de la Constitución Nacional".

El artículo 27 de la Ley 48 de 31 de Enero de 1963, dice así:

"Artículo 27.- Las Oficinas de Seguridad se regirán por reglamentos que deben ser aprobados por el Órgano Ejecutivo y por Resoluciones que tendrán fuerza de Ley".

Para un conocimiento más completo de la importancia de la Ley 48 citada, es conveniente reproducir sus artículos 19, 20, 21, 22 y 23:-

"Artículo 19.- Las Oficinas de Seguridad tienen a su cargo la vigilancia del comercio,