

gano Ejecutivo es la declaratoria de inconstitucionalidad que contra el mencionado artículo 168 del Código Administrativo formulan, ya que ello significa que se arrogan funciones que el citado artículo constitucional señala como de la exclusiva incumbencia de la Corte Suprema de Justicia".

"El recurrente alega también que las resoluciones pugnan con el Artículo 15 de la Constitución Nacional. Sin embargo, de la parte resolutive de las resoluciones denunciadas no puede deducirse, como lo reconoce el Procurador General de la Nación, que a... se le niegue la nacionalidad de panameña; sólo se declara que no ha comprobado su calidad de tal".

"Hay que reconocer, sin embargo, que en el fondo el Organo Ejecutivo al negar que el artículo 168 del Código Administrativo tiene fuerza de ley, sí le está negando a... el derecho a la nacionalidad panameña que dicho artículo le confiere".

**DECISION:** Declara que las resoluciones denunciadas son inconstitucionales en cuanto pugnan con el artículo 167 de la Constitución.

10/51 - Fallo de 28 de Junio de 1951  
(No publicado en la G. O. ni en el R. J.)

#### ARTICULO 167

**NOTA:** Carlos A. Cajal pidió se declarara la inconstitucionalidad del Decreto-Ley No. 13 de 26 de Marzo de 1950, sobre el cual ya la Corte se había pronunciado en fallo de 10 de Abril de 1951.

**DOCTRINA:** "De conformidad con el mencionado artículo 167 de la Constitución las decisiones dictadas por la Corte en materia constitucional son  *finales, definitivas y obligatorias*, y, en consecuencia, no hay lugar a pronunciarse de nuevo sobre la misma materia".

**DECISION:** "Ordena archivar la demanda en referencia".

11/51 - Fallo de 28 de Junio de 1951  
(No publicado en la G. O. Véase Registro Judicial No. 18  
(Enero - Diciembre 1951) Año XLIX, Vol. LI)

#### ARTICULO 167

**NOTA:** El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo antes

de decidir demanda sobre ilegalidad del Artículo 1o. del Acuerdo Municipal No. 16 de 6 de Octubre de 1947, del Consejo Municipal de Aguadulce, que se acusaba de violar los artículos 1o. 8o. y 16o. del Decreto-Ley No. 36 de 1942, se elevó en consulta a la Corte Suprema, por estimar que dicho Decreto-Ley viola los artículos 186 y siguientes sobre régimen municipal y 218 de la Constitución Nacional. El tribunal consultante no especificó los artículos del Decreto-Ley que estimaba inconstitucionales, y para elevarse en consulta a la Corte se fundaba en el artículo 116 de la Ley 135 de 1943 que dispone "En los conflictos de competencia que ocurran entre el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y la Corte Suprema de Justicia, la insistencia de la última prevalece".

**DOCTRINA:** "No cabe duda que el Tribunal consultante no tenía por qué hacer referencia al artículo 116 de la Ley 135 de 1943. Esta cita equivocada, no puede, desde luego, constituir obstáculos para la absolución de la consulta. Pero esta sí debe ser formulada, como lo sostiene el Jefe del Ministerio Público, en los términos establecidos por el mencionado artículo 167, en el inciso tercero".

"La consulta debe ser puntualizada en términos precisos".

**DECISION:** "Declara improcedente la consulta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a que se ha hecho mérito".

12/51 - Fallo de 21 de Agosto de 1951  
(Gaceta Oficial No. 11.596 de Sept. 25, 1951)

ARTICULO 162 ORDINAL 4o.

ARTICULO 145

ARTICULO 113

ARTICULO 118 ORDINAL 25

ARTICULO 221

**NOTA:** Francisco A. Filós demandó se declarara inexecutable el Decreto-Ley 21 de 25 de Sept. de 1950, reformativo de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, por estimar que violaba el artículo 162 ordinal 4o. de la Constitución.

**DOCTRINA:** "Ese Decreto-Ley (No. 21 de 25 de Septiembre de 1950), lleva la firma del Señor Presidente de la República, a la sazón, Dr. Arnulfo Arias, y la de todos los miembros de su Gabinete. Pero el acta de la sesión celebrada por la Co-

misión Legislativa Permanente, para considerarlo, revela que fué aprobado dicho Decreto-Ley tan solo por tres miembros de dicha Comisión, sin que hubieran concurrido los otros dos".

"El fundamento de la demanda consiste en que por razón del detalle apuntado se ha violado el artículo 162 ordinal 4o. de la Carta que trata de la expedición de decretos leyes dictados en ejercicio de facultades extraordinarias, y requiere la intervención de la totalidad de los miembros no solo del Consejo de Gabinete sino de la referida Comisión".

"Sin duda el texto de la disposición, que se estima quebrantado, es de cierta vaguedad e imprecisión, debido principalmente a la expresión "bajo responsabilidad colectiva". ¿Cuál es el alcance de ella?"

"Conforme al artículo 145 de la Carta, los Ministros de Estado son responsables por el solo hecho de refrendar los actos del Presidente de la República; en cambio, conforme al artículo 113, los Diputados no son responsables por las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de su cargo".

"Sin embargo, de esa regla general consignada en el artículo 113, a los miembros de la Comisión Legislativa Permanente se les responsabiliza en relación con ciertos actos. El artículo 118, ordinal 25, que autoriza a la Asamblea Nacional para revestir al Ejecutivo de facultades extraordinarias, estatuye que los decretos-leyes dictados en ejercicio de esas facultades deberán ser sometidos a la Cámara para que legisle sobre la materia o para que los apruebe o impruebe, caso de haber surtido ya sus efectos. En relación con esta última situación, agrega este artículo que "a fin de determinar las responsabilidades correspondientes, si las hubiere".

"También el artículo 221 alude a las responsabilidades de dicha Comisión, en lo tocante a la aprobación de créditos suplementarios o extraordinarios votados por el Ejecutivo; lo cual hace diciendo que serán responsables de su actuación cuantos intervinieran en el asunto". Y al explicar más adelante el mismo artículo que si la Asamblea improbara posteriormente uno de esos créditos, se le pasará el expediente a la Corte Suprema para que resuelva sobre su validez, insiste en que dicha corporación resolverá también sobre "las responsabilidades consiguientes", en caso de invalidación de tales créditos".

"Los preceptos constitucionales referidos concuerdan con el que se señala como quebrantado en la demanda y

con el del ordinal subsiguiente, pues en éste se inserta exactamente la misma peculiar expresión que ha servido de punto de partida a las presentes consideraciones. Así resulta diáfano, más allá de toda duda, que los miembros de la Comisión actúan bajo responsabilidad en ciertos casos, siendo precisamente esos casos los contemplados en dichos ordinales 4o. y 5o. del artículo 162; a saber: el de suspensión de garantías y ejercicio de facultades extraordinarias, por un lado, y el de créditos suplementales o extraordinarios por el otro".

"La razón de que los Diputados no se responsabilicen pero sí los miembros de la Comisión radica en que esta entidad, compuesta por un número reducido de aquellos, constituye una representación del cuerpo legislativo para ciertos fines específicos, algunos de enorme trascendencia como los recién señalados; y así sus miembros, además de parlamentarios, son representantes de estos susceptibles de violar el encargo recibido".

"Ahora bien: el artículo 118, ordinal 23 antes aludido, que autoriza a la Cámara para conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo, prescribe que para el ejercicio de esas facultades se requerirá el acuerdo de la Comisión Legislativa Permanente. Allí se consigna, sin precisar, un principio muy general, que el Artículo 162 en su ordinal 4o., define en concreto; todo este artículo en realidad se encarga de puntualizar el modo de proceder la Comisión en cada caso particular; y ya está dicho que él establece que los respectivos decretos leyes se acordarán "bajo la responsabilidad de todos los miembros" del Gabinete "y los de la Comisión Legislativa Permanente". Dilucidado, pues, en lo arriba expuesto el punto atinente a la responsabilidad cabe ahora preguntarse nuevamente cuál es el alcance de esa con carácter colectivo".

"El concepto de lo "colectivo" contrasta básicamente con el de lo individual la idea de conjunto, de recoger o reunir, de comprender o abarcar en general a los componentes de una agrupación, entidad o "colectividad".

"Se advierte que el precepto motivo de este análisis, se refiere no sólo a los decretos leyes dictados en ejercicio de facultades extraordinarias sino también aquellos sobre suspensión de garantías individuales. El Artículo 53, que de éstas trata, deja ver con suficiente claridad que las garantías se suspenderán, en receso de la Asamblea, con la aprobación o anuencia de todos los miembros de la Comisión: habla de "los miembros" de esta con lo cual evidentemente se abarca a todos".

"En cuanto a la suspensión de garantías, por tanto, nada hay en el Estatuto que contradiga la interpretación de que la expresión "responsabilidad colectiva" implica la aprobación de la totalidad de los componentes de la entidad llamada a hacer las veces del parlamento para ciertos fines específicos. (Al respecto, son análogos los textos del precitado Artículo 53 y el ordinal examinado: en aquel se dice "los miembros", en este se emplea "los" en forma que comprende a miembros)".

"El ordinal 2o. por otra parte, del propio artículo es examen, para los casos de transigir, o someter a arbitraje, los asuntos litigiosos en que la Nación sea parte, exige únicamente el concepto favorable de "la mayoría" de la Comisión. Es patente el contraste con el ordinal estudiado, que alude a "todos".

Pero examínese el ordinal 5o. de esa misma disposición. Conteniendo este la misma frase sobre "la responsabilidad colectiva de todos" establece no obstante que en la materia de que trata se procederá con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 221, previamente aludido, el cual determina que la Comisión aprobará o improbará "por mayoría".

"Esto a primera vista podría arrojar alguna duda sobre si el ordinal 4o. debe entenderse a efecto de exigir el voto unánime de los miembros de la Comisión. No son en el fondo, sin embargo, dos situaciones inconciliables, puesto que aunque el concepto de responsabilidad colectiva total, para emplear el lenguaje del Dr. Moscote, resulta delimitado en el ordinal 5o. en relación con el Art. 221, esa ha sido la voluntad expresa del constituyente, la cual prevalece. Sin duda allí se violenta un tanto el contenido conceptual pero la delimitación es válida; en todo caso, ello afecta el ordinal 5o. y no el 4o. Respecto a éste más bien se refuerza una vez más por contraste, la impresión de que se está frente al concepto susodicho de totalidad".

"En suma, la disposición invocada como apoyo de la demanda queda como la única de todo el articulado pertinente de la Constitución que no establece "modalidad especial" o limitación alguna a la responsabilidad colectiva exigible a los miembros de la Comisión, circunstancia decisiva para los fines de determinar su inteligencia advertida en la explicación del Dr. Chiari".

"Considerando, pues, el texto mismo de la disposición y además su relación con los otros preceptos constitucionales se afianza la tesis en referencia. Ahora cabe agregar que el fundamento racional de ella, y su bondad, consisten en

que por tratarse de funciones de magnitud extraordinaria encomendadas a la Comisión, como son las de adoptar medidas de alcance legislativo sobre las materias ya explicadas; se hace necesario "extremar las exigencias" en cuanto a su adopción, al decir del señor Procurador, en otras palabras, imponer máximas restricciones, a fin de evitar el ejercicio abusivo de esas funciones".

"En la actualidad, la Asamblea Nacional se reúne en Panamá, incluyendo las prórrogas, por aproximadamente seis meses cada año, de suerte que la intervención de la Comisión Legislativa en estos asuntos propios de la esfera de acción de la Cámara está circunscrita a un espacio de tiempo bastante reducido. No existe, por tanto, verdadero inconveniente en la imposición de aquella extrema exigencia. Antes por el contrario, la conciencia, en lo futuro, de su existencia puede estimular a los parlamentarios a ejercer a plenitud sus funciones legislativas reduciendo al mínimo o anulando por completo la intervención de sus representantes de la Comisión en ese campo".

Deliberadamente se ha abstenido el tribunal de mencionar los antecedentes históricos en relación con el precepto bajo examen porque en los anales respectivos no aparecen comentarios que pudieran revelar el pensamiento del constituyente sobre el mismo. No está demás observar, sin embargo, que en el artículo correspondiente al 118, ordinal 25, del anteproyecto de los Doctores Alfaro, Moscote y Chiari, se establecía que para el ejercicio de los decretos-leyes era necesario el concepto favorable de la "mayoría" de la Comisión; lo cual quedó modificado en el sentido de que era indispensable "el acuerdo", modificación favorable a la tesis aceptada en el presente fallo".

"Es, pues, inconstitucional, el Decreto-Ley No. 21 de 25 de Septiembre de 1950, ya que no fué acordado mediante el voto unánime de la Comisión Legislativa Permanente, en violación del ordinal 4o., Artículo 162 de la Constitución Nacional".

DECISION: Lo declara inexecutable.

(Hay salvamento de voto).