

LINA A.  
INTERO.

instrucción, se libró mandamiento de habeas corpus a cargo del Procurador General de la Nación quien, en informe de fecha 29 de mayo de 1991, confirma en líneas generales la información antes suministrada por el Fiscal Auxiliar de la República, y agrega que Rivas Murillo admitió en su declaración indagatoria "que tenía conocimiento de que la señora Hewitt quien es su suegra se dedicaba a la venta de drogas" (f.8). De esta manera se confirma que la privación de libertad que sufre el recurrente no viola en forma alguna los artículos 17, 22 y 32 de la Constitución Nacional, como se afirma en el manuscrito de marras.

Por las consideraciones expuestas, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA LEGAL la detención que sufre RUMUALDO DEL CARMEN RIVAS MURILLO y ORDENA que el detenido sea puesto a órdenes del Procurador General de la Nación.

Cópíese, notifíquese y archívese.

(FDO.) FABIAN A. ECHEVERS.

(FDO.) JOSE MANUEL FAUNDES

(FDO.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ.

(FDO.) ARTURO HOYOS.

(FDO.) CARLOS LUCAS LOPEZ T.

(FDO.) RODRIGO MOLINA A.

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA.

(FDO.) CESAR A. QUINTERO.

(FDO.) RAUL TRUJILLO MIRANDA.

(FDO.) CARLOS H. CUESTAS G.  
SECRETARIO GENERAL.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LCDO. ALBERTO EDUARDO GUERRA POMBAR CONTRA EL DECRETO LEY N°.19 DE 21 DE NOVIEMBRE DE 1989.

MAGISTRADO PONENTE: FABIAN A. ECHEVERS

-EL PLENO DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL EL DECRETO  
LEY N°. 19 DE 1989.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO - Panamá, diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y uno (1991).-

VISTOS :

Conoce esta Corporación de Justicia demanda de inconstitucionalidad formulada por el licenciado Alberto Guerra Pombar, actuando en su propio nombre, contra el Decreto Ley número 19, de 21 de noviembre de 1973, por la cual se modifica la ley número 105 de 8 de octubre de 1973, que organiza las Juntas Comunales y les señala funciones.

Luego de admitida la demanda, se ordenó correrla en traslado a la Procuradora de la Administración, conforme establece el artículo 2554 del Código Judicial. El cumplimiento de dicho trámite culminó con la vista número 34, de 21 de enero de 1991, emitida por la funcionaria antes indicada. Luego de cumplido dicho trámite el negocio fue fijado en lista por el término de diez días y publicado el edicto correspondiente en un periódico de circulación nacional, para que, a partir de la última publicación del edicto, el demandante y todas las personas interesadas pudieran presentar alegaciones por escrito en relación con la demanda. Dentro del término de lista compareció nuevamente el demandante a presentar alegato escrito, del que da cuenta el cuaderno.

Por finalizado el trámite anterior, se encuentra el negocio en estado de resolver, a lo que se procede.

Conviene reproducir algunos hechos de la demanda, donde se contienen los motivos que se estiman más importantes de la impugnación propuesta:

"1.- El Consejo General de Estado expidió el Acuerdo No. 1 de 31 de agosto de 1989 publicado en la Gaceta Oficial No. 21,372 de 8 de septiembre de 1989 y en el mismo se aprobó Conformar un Gobierno Provisional", acordándose en la parte final del numeral resolutivo No.11 que "Hasta tanto, se designen los miembros de la Comisión de Legislación las funciones legislativas serán ejercidas por el Ejecutivo a través de decretos leyes". (El Subrayado es nuestro)

3. El Consejo de Gabinete, basado en la autorización que le asignó el Consejo General de Estado procedió luego a aprobar el Decreto Ley No. 5 en su sesión de 9 de octubre de 1989.

4. Que el referido Decreto Ley comenzó a regir a partir de su promulgación, esto es, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, publicándose el referido Decreto Ley No. 5, de 9 de octubre de 1989, en la Gaceta Oficial No.21,394 de 10 de octubre de 1989.

8. No es, entonces el Consejo General de Estado, sino la Asamblea Legislativa cuando se encuentre de receso, a solicitud del Órgano Ejecutivo, y siempre y cuando las necesidades lo exijan la única autorizada para otorgarle facultades extraordinarias al Ejecutivo con ciertas limitaciones, para expedir Decretos-Leyes.

10. Por consiguiente y basado en las normas anteriores el Consejo General de Estado, en ningún momento debió expedir el referido Acuerdo No.1, ya que no tenía facultades para esos efectos y por consiguiente el Consejo de Gabinete basado en tal autorización tampoco debió emitir el acusado Decreto Ley No.5".

Como disposiciones constitucionales infringidas se mencionan los artículos 2, 17, 153, numeral 16, 195, 227 y 228. De los tres primeros se afirma que han sido violados "en forma directa", el cuarto "directamente por inobservancia", omitiéndose la indicación en cuanto

raslado  
rtículo  
culminó  
nciona-  
cio fue  
edicto  
a que,  
y todas  
escrito  
pareció  
cuenta

negocio

se con-  
gnación

a las tres últimas de dichas normas.

La opinión de la Procuraduría de la Administración alude, en primer término, al cargo de infracción de los artículos 2, 17, 153, numeral 16 y 195, dejando en último lugar la consideración de los artículos 227 y 228 para manifestarse en desacuerdo con su alegada violación. Sobre la constitucionalidad de las cuatro primeras disposiciones ofrece una opinión ambivalente o condicionada. Así, a folio 26, por una parte sostiene que el "Acuerdo No.1 de 31 de agosto de 1989...podría ser incluido dentro del conjunto normativo de "normas de rango superior, que en nuestro sistema jurídico integran el bloque de constitucionalidad".....en cuyo caso habría de declararse constitucional" el decreto impugnado. De otro modo, afirma, de no producirse tal integración, "resulta evidente que el Decreto Ley acusado no se ajusta a sus disposiciones" (de la Carta Magna). "En términos concluye-, dejamos consignada nuestra opinión sobre la pretendida inconstitucionalidad del Decreto Ley No. 19 de 21 de noviembre de 1989".

La primera de las normas que se invocan como infringidas es el artículo 2 de la Constitución, que es del siguiente tenor:

Artículo 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativos, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".

Según el demandante, el concepto de la violación, de este precepto radica en el hecho de que "el Consejo General de Estado, como parte del Organo Ejecutivo...al tomarse atribuciones que no le corresponden, como la de autorizar expedir el Decreto Ley No. 19, se adscribió ciertas competencias de otro Organo del Estado" (fs.7-8). En los términos de esta presentación, la autoría de la violación constitucional demandada se endilga propiamente contra la actuación del Consejo General de Estado que diera lugar a la aprobación del Decreto Ley No.19, autoría que se hace extensiva al Consejo de Gabinete por "haber expedido el Decreto Ley No.19". La explicación de este concepto de la violación de la norma en cita resulta entonces equívoca toda vez que no se puede aprehender con claridad la implicación constitucional del cargo que se formula, porque no se ofrecen razones plausibles sobre la manera como se produce la violación de la norma superior por el Decreto Ley No.19. Por otra parte, corresponde a la Corte Suprema deslindar el tema de la constitucionalidad de lo actuado por el Consejo General de Estado mediante el Acuerdo No.1 de 31 de agosto de 1989, con ocasión de demanda que en tal sentido le ha sido presentada.

Sobre la violación que se aduce del artículo 17 de la Constitución, se reitera lo ya expresado en copiosa jurisprudencia, en el sentido de que en él no se reconoce fuero individual alguno susceptible de menoscabo, toda vez que se trata de una norma de naturaleza general o programática que no puede ser violada sino en 'concordancia con otro precepto del mismo rango, consagratorio de garantías específicas.

El tercero de los preceptos constitucionales que se dicen violados es el artículo 153, en su numeral 16, que es del siguiente tenor:

"ARTICULO 153: La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste

acionan  
es tres  
cuarto  
cuanto

en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1.

.....  
.....  
.....

16. Conceder al Organo ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas, durante el receso de la Asamblea Legislativa, mediante Decretos Leyes".

La ley en que se confieren dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren deberá ser sometido al Organo Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Organo Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados".

La norma en cita indica con claridad a quién corresponde la potestad de conceder al Ejecutivo la facultad extraordinaria de expedir Decretos-Leyes, reglamenta las circunstancias en que tal concepción puede ser acordada, el procedimiento para que ello tenga lugar y las materias sobre las cuales puede recaer la acción legislativa atípica, y establece, además, el deber de someter los actos legislativos así ejecutados a la convalidación del Organo Legislativo.

La infracción alegada por el demandante está dirigida a establecer que la expedición del Decreto-Ley No. 19 sufre de un vicio de origen, porque se produjo en violación directa del mandato constitucional antes visto. Según el núcleo de la explicación que a este respecto se presenta, el "único autorizado -para expedir Decretos Leyes- es el Organo ejecutivo, cuando éste lo solicite a la Asamblea Legislativa y siempre que exista necesidad, cuando dicha Asamblea esté en receso. Además, la Asamblea Legislativa debe dictar una Ley en que se confieren tales facultades y en la misma se debe expresar la materia y los fines, con sus respectivas limitaciones; esta ley igualmente no se dictó".

Resulta a todas luces evidente que el acto legislativo acusado fue expedido en abierta contradicción con el procedimiento que a tal

efecto e  
ya que  
en virtu  
la Const  
Ejecutiv  
ción del  
se ha he  
de Estad  
mediante  
ción sol  
decidió  
a travé  
ejercici  
resultó  
Ejecutiv  
constitu  
de Estad  
de sus  
acto lec  
nal de l

to juri  
derecho  
dro (lén  
vez que  
mente si  
de la co

nuestra

efecto establece la Constitución Nacional en la norma que se examina, ya que la extensión de la función legislativa que puede realizarse en virtud de dicha norma, cuando se produce en acatamiento de lo que la Constitución dispone, puede ser ejercida solamente por el Órgano Ejecutivo y no por el Consejo de Gabinete, como ocurrió con la expedición del acto legislativo que se demanda. El vicio de origen a que se ha hecho referencia se inicia en el ejercicio, por el Consejo General de Estado, de funciones que se califican de inconstitucionales cuando, mediante el Acuerdo No. 1 de 31 de agosto de 1989 pendiente de calificación sobre su inconstitucionalidad en trámite actualmente en curso decidió que "las funciones legislativas serán ejercidas por el Ejecutivo a través de decretos leyes". Como continuación de dicho vicio, el ejercicio de las facultades que derivan de tal investidura, de donde resultó la expedición del Decreto Ley No. 19, no corresponde al Órgano Ejecutivo, el cual está integrado conforme establece el artículo 170 constitucional "por el Presidente de la República y los Ministros de Estado", sino al Consejo de Gabinete, conforme la descripción que de sus componentes trae el artículo 194 ibídem, toda vez que en el acto legislativo que se impugna intervino el "Vice Presidente Provisional de la República".

Si la Constitución es la fuente por excelencia del ordenamiento jurídico, la matriz válida, insustituible, para la creación del derecho en un Estado de Derecho, lo ejecutado directamente en su desmedro (léase Decreto Ley No. 19) carece de legitimidad intrínseca, toda vez que viola las "garantías de la regularidad de las normas inmediatamente subordinadas a la Constitución, es decir, esencialmente garantías de la constitucionalidad de las leyes", al decir de Kelsen.

Se señala como igualmente infringido el artículo 195 de nuestra Constitución Política, que se encuentra redactado como sigue:

"ARTICULO 195. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. Actuar como cuerpo consultivo en los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República y en los que deba ser oído por mandato de la Constitución o de la Ley.
2. Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Legislativa.
3. Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles, según lo determine la Ley.
4. Acordar con el Presidente de la República que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación.
5. Decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de esta Constitución.

6. Requerir de los funcionarios públicos, entidades estatales y empresas mixtas los informes que estime ne cesarios o convenientes para el despacho de los asuntos que desea considerar y citar a los primeros y a los representantes de las segundas para que rindan informes verbales.

7. Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.

8. Dictar el reglamento de su régimen interno y ejercer las demás funciones que le señale la Constitución o la ley".

La norma transcrita se estima violada directamente, por inobservancia, toda vez que en su descripción de las funciones que atribuye al Consejo de Gabinete no se encuentra comprendida la de emitir Decretos Leyes, facultad que, como hemos visto, la Constitución reconoce al Órgano Ejecutivo, en circunstancias y tras el cumplimiento de las formalidades que ella misma establece.

Considera la Corte, de acuerdo con el demandante, que con la expedición del Decreto Ley No. 19 el Consejo de Gabinete desbordó el marco de su potestad constitucional, de naturaleza taxativa, con la consecuencia cuya declaratoria se impetra en esta acción, que es la de la ineficacia jurídica del acto demandado. Con la actuación censurada se produce la violación del principio de regularidad jurídica, tutelar de la conformidad que debe existir entre un acto de grado inferior y otro de grado superior del ordenamiento jurídico-disconformidad que se presenta en la relación que se examina-. existente entre el Decreto Ley No. 19, que tiene valor de ley material, y la Constitución Nacional.

El quinto de los preceptos superiores que se invocan como violados es el artículo 227 de la Carta Magna, cuyo contenido se transcribe:

"ARTICULO 227: Los Representantes de Corregimientos no son legalmente responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, como miembros del Consejo Provincial.

Según el demandante, en la derogatoria expresa que del artículo 6 de la ley 53 de 1984 trae el artículo 20. del Decreto Ley No. 19 radica otra infracción constitucional. Para una mejor comprensión del alcance de la impugnación formulada, se transcribe el artículo 6 de la ley 53 de 1984:

"ARTICULO 6: El Artículo 8 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1983, quedará así:

ARTICULO 8: Los Representantes de Corregimientos no podrán ser privados de su libertad sino en virtud de sentencia debidamente ejecutoriada por la autoridad competente".

La lectura de las normas transcritas no revela con claridad la forma como se manifiesta la violación que se alega. De acuerdo con el demandante, de ese modo se le suspende al Representante de Corregimiento un derecho de inmunidad que tiene todo funcionario público que es elegido por votación popular al igual que los legisladores" (f.13), afirmación que carece totalmente de sustento normativo. El concepto de violación que a este respecto se suministra pareciera aludir al reconocimiento constitucional de una inmunidad absoluta y permanente en favor de los Representantes de Corregimientos, equivalente a una quasi (sic) impunidad, que se dice favorece a todos los funcionarios públicos elegidos por votación popular, interpretación que no se considera autorizada por el precepto en cita.

Ni siquiera en el caso de los legisladores el precepto constitucional aplicable (a.149) tiene tal alcance o confiere tal fuero. Lo que reconoce el artículo 227 es una impunidad limitada, por las opiniones que emitan tales funcionarios como miembros del Consejo Provincial, lo que es distinto a una inmunidad o impunidad por los hechos de trascendencia penal que en cualquier circunstancia ejecuten, como se pretende. El artículo 6 de la ley 53 de 1984 ciertamente reconoce en favor de los Representantes una extensión de la prerrogativa constitucional que consagra el artículo 227 en cita, prerrogativa por tanto de origen legal que puede ser desconocida en la misma vía, sin que a ello pueda atribuirse el alcance de una infracción constitucional. De allí que se imponga la desestimación de este cargo.

La última de las normas constitucionales que se dicen violadas es el artículo 228, cuyo texto se transcribe a continuación:

"ARTICULO 228: Los Representantes de Corregimientos devengarán una remuneración que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal, según determine la ley".

La infracción se representa en el hecho de que el artículo 10.º del Decreto Ley No. 19 suspende indefinidamente los efectos del artículo 9 de la ley 105 de 1973, subrogado por el artículo 7 de la ley 53 de 1984, que reconocía a los Representantes de Corregimiento que laboran en entidades del Estado el beneficio de licencia con sueldo durante el tiempo en que ejerzan sus funciones.

Lo que surge de la confrontación de la norma superior con el concepto de violación anunciado es una situación jurídica diversa a la que se alega. La Constitución reconoce a tales funcionarios el beneficio de "una remuneración que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal", y el demandante admite que, efectivamente, se les paga un salario (f.14). De lo que realmente trata la pretensión que se considera no es del cumplimiento del mandato constitucional sino de preservar en beneficio de tales funcionarios una ventaja de rango legal, el disfrute del fuero consistente en la licencia con sueldo para quienes laboran con el Estado, porque "esta licencia con sueldo viene a ayudar al Representante de Corregimiento a tener otra entrada adicional para poder subsistir" (f.14). Por tal motivo lo que procede es la desestimación del cargo.

Como resultado del examen anterior, EL PLENO DE LA CORTE

SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el Decreto Ley No. 19 de 1989.

Cópiese, notifíquese y archívese.

CORTE  
de mil

V I S T

(FDO.) FABIAN A. ECHEVERS.

(FDO.) JOSE MANUEL FAUNDES

(FDO.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ.

(FDO.) ARTURO HOYOS.

(FDO.) CARLOS LUCAS LOPEZ T.

(FDO.) RODRIGO MOLINA A.

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA.

(FDO.) CESAR A. QUINTERO C.

(FDO.) RAUL TRUJILLO MIRANDA.

(FDO.) CARLOS H. CUESTAS G.

SECRETARIO GENERAL.

sentenc  
SUPERIC  
cional  
de la  
dictad  
Circui

dinari  
de gal  
Y RUBI  
el Juz

instar  
se pa  
cuesti

AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR LA FIRMA RUBIO Y RUBIO EN REPRESENTACION DE UNITED TRADING CORP. (PANAMA), S.A. CONTRA EL JUEZ PRIMERO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CTO. JUDICIAL DE PANAMA.

MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A.

nante  
en fo  
en la  
que e  
o sea

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CESAR A QUINTERO C.

#### -CONTENIDO JURIDICO-

Pleno.

Amparo de Garantías Constitucionales.

Interpretación de normas de carácter adjetiva.

Materia que pertenece a los Tribunales inferiores competentes en cada instancia. Asunto ajeno a la acción de Amparo.

(HAY SALVAMENTO DE VOTO MAGISTRADO CESAR A. QUINTERO)

sosti  
enfil  
públi  
compr  
32 d  
tícul  
extra  
derac  
o fu  
dete  
dé e  
aplic

"A la Corte no le es dable por la vía de la acción de amparo, entrar a dilucidar la cuestión sobre cuál es la correcta interpretación y alcance de normas legales de carácter adjetivo tales como son en este caso los artículos 558 y 537 del Código Judicial. Esta materia pertenece a los tribunales inferiores competentes en cada instancia, cuyo criterio de interpretación la Corte no podría reemplazar por vía del amparo salvo que tal interpretación sea manifiestamente arbitraria.

otra  
por  
del