

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA NACIONAL
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: FALLO

Número: 1

Referencia:

Año: 1951

Fecha(dd-mm-aaaa): 21-08-1951

Título: (POR EL CUAL SE DECLARA INCONSTITUCIONAL EL DECRETO LEY N° 21 DEL 25 DE SEPTIEMBRE DE 1950 YA QUE NO FUE ACORDADO MEDIANTE EL VOTO UNANIME DE LA COMISION LEGISLATIVA PERMANENTE.)

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 11596

Publicada el: 25-09-1951

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL, DER. ADMINISTRATIVO

Palabras Claves: Fallos, Administración pública, Corte Suprema de Justicia, Tribunales y cortes, Jueces

Páginas: 4

Tamaño en Mb: 1.109

Rollo: 57

Posición: 1655

bién de todos los derechos correspondientes a su contrato:

4º Que el artículo 6º del Decreto Ejecutivo N° 272 de 23 de Diciembre del año próximo pasado, dice:

"Para cubrir a la trabajadora grávida el monto de los salarios correspondientes a su descanso forzoso la Caja de Seguro Social le entregará el subsidio en dinero que determinan los artículos 39 y 40 de la Ley 134 de 27 de abril de 1943 y el patrono la diferencia entre dicho subsidio y el respectivo monto de los salarios. El patrono estará obligado a satisfacer esta prestación cuando el parto ocurra después que se cumpla el octavo mes del contrato de Trabajo salvo el caso de parto prematuro viable", y;

5º Que los registros del Departamento correspondiente a este Ministerio dan indicación de que la peticionaria lleva más de ocho meses de servicios continuados;

RESUELVE:

1º Conceder a la señora Enelida Prestán, la licencia de que se hace mérito, efectiva el 1º de abril de 1951.

2º La señora Enelida Prestán, queda autorizada para formular contra el Tesoro Nacional una cuenta por el valor de su sueldo correspondiente a ocho (8) semanas. La diferencia del monto de su sueldo durante la licencia concedida corre, de conformidad con los términos del Decreto mencionado, a cargo de la Caja de Seguro Social.

.Comuníquese y publíquese.

El Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública,

JUAN GALINDO.

El Secretario Asistente,

Juan R. Vallarino.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Corte Suprema de Justicia.—Panamá, veintiuno de Agosto de mil novecientos cincuenta y uno.

VISTOS: El abogado Francisco A. Filós, ha acusado la inconstitucionalidad del Decreto No. 21 de 25 de Septiembre de 1950, dictado en uso de facultades extraordinarias conferidas al Órgano Ejecutivo conforme a lo previsto en el Ordinal 25 del Artículo 118 de la Constitución Nacional.

Ese Decreto Ley lleva la firma del señor Presidente de la República, a la sazón Dr. Arnulfo Arias M., y todos los miembros del Consejo de Gabinete. Pero el Acta de la sesión celebrada por la Comisión Legislativa Permanente, para considerarlo, revela que fue 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, pues esa disposición requiere, a juicio del demandante, cuando se trate de la expedición de decretos leyes dictados en ejercicio de facultades extraordinarias, la intervención de la totalidad de los miembros no solo del Consejo de Gabinete sino de la referida Comisión.

La disposición constitucional que se dice violada es del tenor siguiente:

"Artículo 162.—Son funciones del Consejo de Gabinete:

4º Acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y de los de la Comisión Legislativa Per-

manente los decretos que debe dictar el Presidente sobre suspensión de garantías o en ejercicio de facultades extraordinarias, cuando estuviere investido de ellas";

Transcribe el demandante la opinión emitida por los Doctores Eduardo Chiari y José D. Moscote, coautores junto con el Doctor Ricardo J. Alfaro, del ante-proyecto de la Constitución vigente.

El Doctor Chiari se pronuncia, en parte así:

"De acuerdo con este precepto (Ordinal 4º del Artículo 162 de la C. N.), es indudable que para expedir los decretos a que él se refiere se necesita el voto unánime de todos los miembros del Consejo de Gabinete y de todos los de la Comisión Legislativa Permanente, pues de otro modo no sería exigible la responsabilidad colectiva que allí se impone, la cual no aparece limitada en forma alguna".

Del Doctor Moscote es el siguiente comentario:

"La responsabilidad colectiva de todos los miembros del Consejo de Gabinete y de los de la Comisión Legislativa Permanente es una condición imperativa ineludible para que los decretos-leyes tengan la validez requerida a los efectos naturales que al dictar los persiguen. Y cabe observar que aunque no se entendiese que la palabra *todos* se refiere también implícitamente, a los miembros de la Comisión Legislativa, bastaría la simple extensión del Artículo definido *los* para asignarle el sentido que la palabra *todos* reafirma. En cualquier caso, si el constituyente hubiese querido establecer una modalidad excepcional en el concepto de la responsabilidad colectiva total, se habría expresado en los términos adecuados, valiéndose, por ejemplo, vocablo *mayoría*, que puede ser absoluta o relativa, o de alguna frase que implicase una extensión precisa y limitada, como cuando se habla de *los dos tercios* partes de los miembros de la Asamblea o de los que asistan a una sesión dada".

El punto de vista del demandante se resume en este párrafo de la demanda:

"De lo expuesto resulta claro, pues, que el Decreto Ley que no se acuerde con la intervención de todos los miembros del Consejo de Gabinete y de todos los miembros de la Comisión Legislativa Permanente está viciado de inconstitucionalidad. Y esto es precisamente el caso del Decreto Ley Número 21 de 1950, que auzo".

Pasado el asunto al Jefe del Ministerio Público para que emitiera concepto como es de rigor, este funcionario llenó su cometido expresándose en concordancia con lo pedido. Según él, no es que se requiere la aprobación unánime de los miembros de la Comisión, sino la concurrencia de todos esos miembros; y por haber dejado de concurrir dos de ellos en esta ocasión, se ha faltado a la exigencia de la disposición constitucional. He aquí lo más pertinente de su vista:

"Parece claro que tratándose de actos de tan elevada trascendencia para el orden jurídico que debe imperar en el Estado como son los Decretos sobre suspensión de garantías y los que se expidan en virtud de facultades extraordinarias que hayan sido concedidas al Presidente de la República, extremó el constituyente sus exigencias, de modo que para la ser eficaz y adecuada la intervención de la Comisión Legislativa Permanente, para los efectos de la plena supervigilancia que lo incumbe como representante del Órgano de que forma parte.

He llegado a esta conclusión, debido a que el mismo Artículo 162, refiriéndose a función distinta, conforma con requerir el voto de la mayoría de la Comisión Legislativa Permanente como se puede ver en su Ordinal 2º que determina las condiciones en que el Consejo de Gabinete está en situación de facultar al Presidente de la República para que pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que la Nación sea parte".

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

Conforme el 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 el Artículo 113, los diputados no son responsables por las opiniones y 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, no obstante su condición de Diputados, se

le 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 los miembros de dicha comisión, en lo tocante a la aprobación de créditos suplementales o extraordinarios votados por el Ejecutivo; lo hace diciendo que "serán responsables de su actuación cuantos intervinieren en el acuerdo". Y al explicar más adelante el mismo artículo que si la Asamblea improbase posteriormente uno de esos créditos, se le pasará el expediente respectivo 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 difusamente clara, 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, alicenos de enorme trascendencia como los recién señalados; y así sus miembros, además de parlamentarios, son representantes de éstos susceptibles de violar el encargo recibido.

Ahora bien: el Artículo 118, Ordinal 25 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". Dicho, pues, en lo arriba expuesto, el punto atinente a la responsabilidad, cabe ahora preguntarse nuevamente cuál es el alcance de esa responsabilidad con carácter colectivo.

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

Se advierte que el precepto motivo de este análisis, se refiere no solo a los Decretos Leyes dictados en ejercicio de facultades extraordinarias sino también a aquellos sobre suspensión de garantías individuales. El Artículo 53, que de éste trata, debe ver con suficiente claridad que las garantías se suspenderán, en caso de la Asamblea, con la aprobación o abnencia de todos los miembros de la Comisión; habla de los "los miembros" de ésta, 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 precepto Artículo 52 y el Ordinal examinado; en aquél se dice "los miembros", en éste se emplea "los" en forma que comprende a "miembros").

El Ordinal 2º por otra parte, del propio Artículo en examen, para los casos de transigir, o someter a arbitra-

je, 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 éste 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 hay en el fondo, sin embargo, dos situaciones inconciliables, puesto que aunque el concepto de responsabilidad colectiva total, para emplear el lenguaje del Dr. Moscote, delimitado en el Ordinal 5º en relación con el Artículo 221, ésa 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 al Ordinal 5º y no al 4º. Respecto a esto 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 exigirla a los miembros de la Comisión, circunstancia decisiva para los fines de determinar su inteligencia advertida en la explicación del Doctor 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 élla, y su bondad, consisten en que por tratarse de funciones de magnitud extraordinaria encomendadas a la Comisión, como son las de adaptar medidas de alcance legislativo sobre las materias ya explicadas, se hace necesario "extremar las exigencias" en cuanto a su adopción, al decidir 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 esos 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 obstinado 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 ante-proyecto 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 N° 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.

Por tanto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de potestad constitucional lo declara INEXEQUIBLE.

Cópiase, notifíquese, publíquese y archívese.

(Fdo.) Erasmo de la Guardia.—(fdo.) Carlos V. Nibberuch.—(fdo.) Ricardo A. Morales.—(fdo.) Pábllo A. Vázquez.—(fdo.) E. G. Abrahams.—(fdo.) Manuel Cajal y Cajal, Secretario.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
ENRIQUE G. ABRAHAMS

A pesar del respeto que me merece el ilustrado criterio de mis colegas en la Corte Suprema de Justicia, me veo obligado a salvar mi voto en esta decisión por no estar de acuerdo con la tesis de que es necesario el voto unánime de los miembros de la Comisión Legislativa Permanente para aprobar los decretos-leyes que deba dictar el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias.

Mi conformidad con esa tesis se funda en las siguientes razones:

Como ya lo ha manifestado la Corte en sentencia de tres de Marzo de mil novecientos cuarenta y cuatro "toda Constitución enuncia principios básicos a los cuales están subordinados, para el efecto de su interpretación y aplicación, las declaraciones y disposiciones que con aquellas se relacionan. Es así como hay que coordinarla y armonizarla, porque esa coordinación y armonización son las que sirven para fijar el sentido de la Constitución".

Es principio general, aceptado por la Corte en sentencia de veintiocho de Octubre de mil novecientos cuarenta y dos, que para la interpretación de la Constitución son varios los elementos de juicio que deben concurrir al logro de esa finalidad: el elemento histórico, que es donde con mayor seguridad pueden encontrarse las cosas que influyeron, sin lugar a dudas, en el ánimo del Constituyente; el elemento sistemático, que obedece a que, como la Carta Fundamental de un país es, o debe suponerse que es, una obra homogénea que corresponde a ideales y principios jurídicos, de orden social, económico y político, que son los que constituyen su espíritu, es preciso buscar ese espíritu y ponerlo de manifiesto para poder conocer el verdadero sentido que debe dársele a sus disposiciones; el elemento gramatical, que se encuentra normalizado en los artículos 10 y 11 del Código Civil, el primero de los cuales preceptúa que "las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal"; y el segundo, que complementa el concepto así: "Las palabras técnicas se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso".

La filosofía y la técnica de todas las ciencias —se ha dicho— asignan un valor específico a las palabras, diferente de la acepción usual, y el derecho político no es, ciertamente, la excepción de esta regla. Así lo establece la misma Corte en sentencia que resuelve recurso de inconstitucionalidad contra la ley 39 de 1946. Por último, el elemento lógico, que resulta del enlace entre el contenido del precepto oscuro con el contenido de otros preceptos claros que forman el todo, a fin de establecer la necesaria concordancia entre ellos y hallar por afinidad entre la parte y el todo el sentido exacto de la disposición dudosa.

El precepto constitucional que requiere ser interpretado por la Corte es el Ordinal 4º del Artículo 162 de la Constitución, que dice así:

"Artículo 162.—Son funciones del Consejo de Gabinete:

4º Acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y de los demás Comisión Legislativa Permanente, los Decretos que deba dictar el Presidente sobre suspensión de garantías o en ejercicio de facultades extraordinarias, cuando estuviere investido de ellas".

De atenderse al diario de Sesiones de la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, nada nos dice la historia de esta disposición constitucional. No hubo exposición ni disposición sobre su alcance. Los señores constituyente se limitaron a aprobarlo por 33 votos afirmativos, lo mismo que los demás ordinales, a excepción del 5º cuya discusión se pospuso hasta tanto fuera considerado el Artículo 213 del proyecto al que en este ordinal se hace referencia.

El elemento histórico en la interpretación de este precepto debe, pues, considerarse teniendo en cuenta el principio que propugna la misma constitución que lo contiene como parte de ella y con el que debe armonizar y coordi-

nar. Al efecto el Artículo 1º de nuestra Carta Fundamental dice:

"Artículo 1º La Nación panameña está constituida en Estado unitario e independiente. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo, y su denominación República de Panamá".

Se establece, pues, expresamente, que el sistema representativo, fundamental en las democracias, es el que impera en nuestro régimen constitucional. El sistema representativo, es obvio, tiene como fundamento la imposición de las mayorías por medio del sufragio.

Sentado lo anterior, veamos cuál es el origen de la disposición que se interpreta.

Entre las funciones legislativas de la Asamblea Nacional está la de "revestir pro tunc o al Ejecutivo, cuando éste así lo solicite, de facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas mediante decretos-leyes, siempre que la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen". (ordinal 25 del Artículo 118 de la C. N.). Para el ejercicio de esas facultades extraordinarias será necesario el acuerdo de la Comisión Legislativa Permanente, y todo Decreto-Ley que expida el Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias deberá ser sometido a la Asamblea Nacional en la siguiente legislatura para que legisle sobre la materia o para que lo apruebe o impruebe si ya ha surtido sus efectos por ser de carácter transitorio. Así lo dispone expresamente la Constitución Nacional. También dispone la Constitución que la ley en que se confieren dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes, y siempre que éstos versen sobre asuntos reservados a leyes orgánicas, debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. En los otros casos hasta la mayoría de los presentes de la sesión, siempre que haya el quorum reglamentario.

La Comisión Legislativa Permanente, que puede decirse tiene la representación de la Asamblea Nacional durante el período de receso comprendido entre una legislatura y la siguiente, es designada, de acuerdo con la Constitución, de la siguiente manera:

"Artículo 122. Tres días antes, por lo menos, de clausurar las sesiones ordinarias, la Asamblea Nacional designará una Comisión Legislativa Permanente formada por cinco miembros principales con un suplente por cada principal, todos Diputados en ejercicio, que se elegirán así:

a) El número total de los Diputados que componen a Asamblea Nacional se dividirá por el número de miembros de la Comisión que se va a elegir. El resultado se denominará cociente de elección;

b) Para la elección de los miembros de la Comisión Legislativa Permanente cada Diputado votará en una sola papeleta por un principal y un suplente, quienes van de ser necesariamente Diputados, y se declarará electos a los que hayan obtenido un número de votos igual al cociente de elección por los menos, y

c) Si después de adjudicadas las representaciones, por razón del cociente de elección quedaren puestos por llenar, se declararán electos para ocuparlos a los que hubieren obtenido el mayor número de votos. En los casos de empate decidirá la suerte.

Esta comisión ejercerá sus funciones durante el período de receso comprendido entre una legislatura y la siguiente".

No hay en la Constitución ningún acto de la Asamblea Nacional que requiera el voto unánime de ese Órgano del Estado. En sus decisiones se impone siempre el criterio de la mayoría, aunque en algunos casos se exige que esta sea absoluta o que alcance las dos terceras partes de número de los diputados que componen la Asamblea. Exigir la unanimidad de la Comisión Legislativa Permanente para la adopción de un acto cualquiera, sería tanto como presumir que tal acto debe llevar, implícita, la aprobación de la Asamblea con el voto unánime de los diputados y eso es inadmisibles dentro de nuestra doctrina constitucional.

En el caso especial de los Decretos-Leyes, dictados por el Órgano Ejecutivo en virtud de facultades extraordinarias, exigir que la Comisión Legislativa Permanente debe obrar por unanimidad, equivale aceptar que un solo miembro de esa comisión, que representa ocho diputados de los cuarenta y dos que integran la Asamblea Nacional, puede imponer sistemáticamente su criterio, o su

interés sobre los otros cuatro miembros de la Comisión que representan la mayoría de la Cámara y con ella la mayoría de la ciudadanía. Ello es, sin lugar a dudas, contrario al sistema democrático y representativo que consagra el Artículo 19 de la Constitución.

Por las mismas razones expuestas al contemplar el elemento histórico en la interpretación del precepto bajo exámen, se concluye que tampoco puede aceptarse la unanimidad de la Comisión Legislativa Permanente para la expedición de los Decretos-Leyes de acuerdo con el elemento sistemático, porque ello rompería la homogeneidad de ideales y de principios que debe existir en la Carta Fundamental de un país, y esos principios que, como antes se ha dicho, son de orden jurídico, social, económico y político, son en suma, los que constituyen su espíritu.

Veamos ahora la interpretación del precepto constitucional bajo estudio de acuerdo con el elemento gramatical. El texto adolece, indudablemente, de vaguedad e impresión, y ello obliga a proceder de acuerdo con la norma establecida por los Artículos 10 y 11 del Código Civil y aplicar el Artículo 9 del mismo en cuanto dispone que "bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención y espíritu claramente manifestado en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento". Al respecto ya se ha visto que el espíritu de la Constitución está constituido por el principio democrático que se funda en el sistema representativo de gobierno.

Entendiendo las palabras en su sentido natural y obvio, como lo dispone el Artículo 10 del Código Civil, no puede aceptarse que la expresión "responsabilidad colectiva" significa "voto unánime", porque colectivo es "lo que tiene virtud de recoger o reunir", y colectividad es el conjunto de personas reunidas o concertadas para un fin, mientras que unánime "dícese del conjunto de personas que convienen en un mismo parecer". Así define estos términos la Real Academia Española de la Lengua, que es máxima autoridad en la materia para considerar el elemento gramatical, y de ello se deduce que el verdadero significado del precepto bajo exámen es que para los efectos de la responsabilidad de un decreto-ley deben reunirse colectivamente todos los miembros de la Comisión Legislativa Permanente, y una vez reunidos proceder de acuerdo con el principio constitucional de decidir por mayoría de votos.

Por eso es correcto la tesis del señor Procurador cuando dice:

"Pienso lo mismo que el demandante, que con arreglo a esta disposición, todos los miembros de la Comisión Legislativa Permanente deben intervenir en la aprobación de los decretos a que ella se enfrenta, porque lógicamente sería inexplicable la responsabilidad colectiva de dichos miembros si tal aprobación pudiera ser factible con la asistencia de algunos.

Parece claro que tratándose de actos de tan elevada trascendencia para el orden jurídico que debe imperar en el Estado, como son los decretos sobre suspensión de garantías y los que se expiden en virtud de facultades extraordinarias que hayan sido concedidas al Presidente de la República, extrema el constituyente sus exigencias, de modo que pueda ser eficaz y adecuada la intervención de la Comisión Legislativa Permanente, para los efectos de la plena supervigilancia que le incumbe como representante del Órgano que forma parte.

He llegado a esta conclusión, debido a que el mismo artículo 162, refiriéndose a función distinta, se conforma con requerir el voto "de la mayoría de la Comisión Legislativa Permanente", como se puede ver en su ordinal 2º que determina las condiciones en que el Consejo de Gabinete está en situación de "facultades al Presidente de la República para que pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que la Nación sea parte".

Desde el punto de vista gramatical confirma esta tesis el ordinal 5º del mismo artículo 162 de la Constitución que, redactado exactamente en los mismos términos que el 2º en cuanto dice: "Abrir *bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y de los de la Comisión Legislativa Permanente reunidos*" etc., dispone que la Comisión aprueba los decretos por mayoría de votos al referirse al artículo 221 de la Constitución que así lo estatuye.

Ante la duda que despertara la redacción del precepto

debe prevalecer el espíritu de la Constitución que, se repite, consagra el sistema democrático y representativo, ya que este sistema significa la preeminencia del voto de la mayoría con el debido respeto y consideración al criterio de las minorías. Y dada la condición de diputados de los miembros de la Comisión Legislativa Permanente y la forma en que son designados, ellos representan las distintas corrientes de opinión de la ciudadanía.

Analícemos, por último, el precepto bajo estudio desde el punto de vista de la lógica, es decir, coordinando su contenido oscuro con el contenido de otros claros que forman la Constitución, a fin de establecer la necesaria concordancia entre ellos y hallar, por afinidad entre la parte y el todo, el sentido exacto de su significado.

Ya se ha visto que nada hay en la Constitución que exija que un acto de la Asamblea Nacional requiera el voto unánime de la totalidad de los diputados que la integran. Sobre ello se trata con amplitud al considerar el elemento histórico en la interpretación del ordinal 4º del Artículo 162, cuya violación se denuncia en esta demanda. Ya se ha examinado también en relación con el artículo 19 que consagra el sistema republicano, democrático y representativo, sistema que se opone a que un solo voto se imponga sobre los votos de una mayoría, cuando se trata de los representantes de la Nación, que no son otra cosa los miembros de la Comisión Legislativa Permanente cuya función es, precisamente, la de prorrogar la representación del Órgano Legislativo durante el período de receso de la Asamblea Nacional. Ya se ha visto asimismo que, de acuerdo con el ordinal 5º del Artículo 162, que usa también la expresión "bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y de los de la Comisión Legislativa Permanente", basta la mayoría de votos de los miembros de la última, por disponerlo así el artículo 221, en cambio, el ordinal 3º del citado artículo 162 dice:

"3º Acordar con el Presidente de la República y por el voto *unánime*, los nombramientos de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo".

Como se ve allí se usa la frase "con el voto unánime" que no deja lugar a dudas y que se refiere solamente al Consejo de Gabinete. Porque los nombramientos de los Magistrados son aprobados por la Asamblea Nacional de la que no se puede exigir unanimidad, como no debe exigirse de la Comisión Legislativa Permanente.

De todo lo expuesto, se llega a la conclusión de que la expresión "responsabilidad colectiva de todos sus miembros" exige la asistencia de todos los miembros de la Comisión Legislativa Permanente para acordar los decretos-leyes que debe dictar el Presidente de la República en virtud de facultades extraordinarias, pero no el voto unánime de la Comisión, cuyas decisiones se obtienen por mayoría de votos.

Agosto 21 de 1951.

(Fdo.) E. G. Abrahams.—(fdo.) Manuel Cajar y Cajar, Srío."

Panamá, Agosto 31 de 1951.

AVISOS Y EDICTOS

AVISO AL PUBLICO

Que de acuerdo con el Artículo 777 del Código de Comercio, he comprado a la señora Tova Russo de Mizrahi el establecimiento comercial denominado "Novedades Casa-Bianca" que funciona en la Casa N° 7 de la Calle 13 Este de esta ciudad, compra que he hecho mediante Escritura Pública N° 1521 de 13 de septiembre de 1951 de la Notaria Primera del Circuito.

(Tercera publicación)

Aboud Simón Abadi.

EDICTO EMPLAZATORIO

Por medio del presente edicto, el Juez que suscribe, Primero del Circuito de Panamá, emplaza a Clyde W. Burns, varón, mayor de edad, norteamericano, y cuyo paradero actual se desconoce, para que se presente al