

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

Tipo de Norma: FALLO

Número: 1

Referencia:

Año: 1987

Fecha(dd-mm-aaaa): 21-01-1987

Título: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR ESTEBAN GARCIA CONTRA LOS
INCISOS 2º Y 3º DEL ARTICULO 2º DE LA LEY 46 DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1979.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 21399

Publicada el: 18-10-1989

Rama del Derecho: DER. ADMINISTRATIVO, DER. CONSTITUCIONAL, DER. PROCESAL CIVIL

Palabras Claves: Sentencias y fallos judiciales, Educación, Ministerio de Educación, Corte
Suprema de Justicia, Tribunales y cortes

Páginas: 4

Tamaño en Mb: 0.748

Rollo: 10

Posición: 2402

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO LXXXV

PANAMA, R. DE P., MIERCOLES 18 DE OCTUBRE DE 1989

Nº 21,389

CONTENIDO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo de la Corte Suprema de Justicia de 21 de enero de 1987.

AVISOS Y EDICTOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DICTASE UN FALLO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por ESTEBAN GARCIA contra los Incisos 2º y 3º del Artículo 2º de la Ley 46 de 20 de noviembre de 1979.

Mag. Ponente I. CHANG VEGA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENARIO.- Panamá, veintiuno (21) de Enero de Mil Novecientos Ochenta y Siete (1987).

VISTOS:

El Licdo. ESTEBAN GARCIA interpuso, en su propio nombre, demanda para que se declare la inconstitucionalidad de los incisos 2º y 3º del artículo 2º de la Ley N° 46 del 20 de noviembre de 1979, que crea la Comisión Coordinadora de la Educación Nacional.

En consideración a lo expuesto, acorde lo señala la Ley 46 de 1956 reguladora del recurso de inconstitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia debe discurrir respecto a lo impetrado y para ello externa los siguientes planteamientos:

El demandante solicita que se declaren inconstitucionales los incisos 2º y 3º del artículo 2º de la Ley 46 de 1979, debido a que, según su concepto, infringen de manera directa la segunda parte del inciso 1º del artículo 87, 92 y 159 de la Constitución Nacional, las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad a la letra dicen:

ARTICULO 2.- Se integrará una Comisión Coordinadora de Educación Nacional, representada por los distintos sectores de la comunidad nacional, la cual estará formada por dieciséis (16) miembros, de los cuales el cincuenta por ciento (50%) serán designados por las asociaciones gremiales de los educadores a saber: Maestros Independientes Auténticos, Asociación de Profesores de la República, Asociación de Educadores de Colegios Particulares y los Comité Provinciales; el otro cincuenta por ciento (50%) será designado por el Ministerio de Educación, además del Ministro o su repre-

sentante que la presidirá.

La Comisión tendrá como finalidad analizar, estudiar y recomendar la estructuración del sistema educativo nacional.

Este organismo será nombrado por decreto ejecutivo y sus acuerdos para que rijan, deben ser aprobados por el Consejo Nacional de Legislación mediante Ley, para que un proyecto se presente al Consejo Nacional de Legislación deberá ser aprobado por las dos terceras partes (2/3) de los miembros de la Comisión.

Se le corrió traslado del negocio al Procurador de la Administración, funcionario que, en su oportunidad, emitió concepto jurídico mediante la Vista N° 51 del día 29 de mayo de 1986, que en sus partes pertinentes acotó:

Siendo lo anterior así, el requisito instituido por el inciso tercero del artículo 2 de la Ley 46 de 1979, según el cual no es viable la presentación de un proyecto de ley sobre la estructuración del sistema educativo nacional sin la aprobación del mismo por las dos terceras partes de los miembros de la Comisión Coordinadora de Educación Nacional, rebasa lo permitido por el artículo 159 de la Constitución, por lo cual dicha norma viola efectivamente, en forma directa, el citado artículo de la Constitución.

Esta es la conclusión obligada a la que haya que llegar, tomando como base el principio de legalidad que le sirve de base y se proyecta sobre el campo del Derecho Público, que ha sido recogido en el artículo 18 de la Carta Política y sobre el cual ha abundado la doctrina y la jurisprudencia nacional y extranjera.

Si conforme al referido principio, en el campo del Derecho Público sólo es dable hacer aquello que la Ley autoriza, es evidente que al excederse el Legislador en el ejercicio de sus funciones legislativas, tal conducta importa una infracción a las normas jurídicas, en este caso de rango

constitucional. Es oportuno recordar a este efecto que el artículo 157, numeral 1, de la Carta Política prohíbe al Organo Legislativo expedir "leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución".

Comentando el referido principio de legalidad, entonces recogido en el artículo 20 de la Constitución de 1946, el Dr. Quintero expresa:

"El referido principio general que, como hemos indicado, es casi axiomático en un régimen de derecho, aparece especificado en la Constitución a través de preceptos más concretos que el que examinamos y que, por tanto, tienen mayor fuerza normativa.

El citado artículo 20 trata de establecer una diferencia en cuanto al principio que regula la responsabilidad de los particulares y el que rige la de las autoridades. Estas, según el artículo, no sólo son responsables por infracción de las normas jurídicas, sino también por extralimitación o por omisión en el ejercicio de sus funciones.

He aquí la redundancia a que antes aludimos. Pues, cuando las autoridades pecan, por exceso o por defecto, en el ejercicio de sus funciones, incurren en responsabilidad porque con su irregular actuación han infringido normas jurídicas. Se trata de las que, precisamente, señalan a aquella sus respectivas atribuciones prescribiéndoles, en consecuencia, qué cosas deben hacer y qué cosas no pueden hacer.

Más útil quizá que la examinada fórmula -mantenida por inercia en todas nuestras Constituciones- hubiese sido una que estableciera otro principio elemental, pero mucho más eficaz y taxativo. Nos referimos al principio de que los particulares pueden hacer todo lo que la Ley no les prohíba; mientras que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite o autorice". (QUINTERO, César, Derecho Constitucional, Tomo I,

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

Fundada por el Decreto de Gabinete N° 10 de 11 de noviembre de 1903

ROBERT K. FERNANDEZ
DIRECTOR

JOSE F. DE BELLO Jr.
SUBDIRECTOR

OFICINA
Editora Renovación, S.A. Vía Fernández de Córdoba (Vista Hermosa) Teléfonos 61-7994 — 61-4463 Apartado Postal B-4 Panamá 9-A, República de Panamá

Subscripciones en la
Dirección General de Ingresos
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES
Mínimo 6 meses en la República: B/.18.00
Un año en la República B/.36.00.
En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo
Un año en el exterior B/.36.00, más porte aéreo

LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS PUBLICACIONES

NUMERO SUELTO: B/.0.25

Todo pago adelantado

pág 136-137, San José, Costa Rica, Imprenta Antonio Lehman).

Con base en las razones que se acaban de exponer, nos parece que le asiste razón a la parte actora cuando asevera que el inciso tercero del artículo 2o. de la Ley 46 de 1979 viola en forma directa el artículo 159 de la Constitución, porque condiciona la presentación de proyectos de leyes sobre la estructuración del sistema educativo nacional a que los mismos sean aprobados previamente por las dos terceras partes de la Comisión Coordinadora de Educación Nacional, requisito que no es exigido por la citada norma constitucional y que ha sido creación de la norma legal acusada, excediéndose de lo establecido en la norma constitucional. (FS. 20-21).

En resumen, el representante del Ministerio Público estima que al petente le asiste la razón en cuanto a que el artículo 159 de la Constitución ha sido conculcado por el inciso 3 del artículo 2 de la Ley precitada, más no así con relación a los artículos 87 y 92 de la Constitución, los cuales, según su opinión no son infringidos por la ley precitada.

La Corte pronjia el criterio del Procurador de la Administración en referencia a la primera violación enunciada por parte del actor, es decir, que el inciso 3o. del artículo 2o. de la Ley 46 del 20 de noviembre de 1979, infringe el artículo 159 de la Constitución Nacional.

Para una mayor claridad en el desarrollo del tema, se transcribe el artículo 159 de la Constitución, el cual expresa:

ARTICULO 159.- Las Leyes serán propuestas:

a) Cuando sean Orgánicas:

1. Por Comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa.

2. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.

3. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.

b) Cuando sean ordinarias, por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, Ministros de Estado o los Presidentes de los Consejos Provinciales, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete y del Consejo Provincial respectivamente.

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Legislativa. En el caso de los Presidentes de los Consejos Provinciales, los mismos tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por éstos.

Las Leyes Orgánicas necesitan para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa. Las ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los legisladores asistentes a las sesiones correspondientes.

La norma constitucional transcrita no permite otra interpretación legal por cuanto que enumera taxativamente los funcionarios, que como miembros del Organo Legislativo están facultados para proponer las leyes sean orgánicas u ordinarias. Cabe agregar que es la Asamblea Legislativa, a través de los funcionarios mencionados en el artículo 159 de la Constitución, el ente encargado de desempeñar la función legislativa y como tal no le es permisible delegar a su vez sus funciones en otro organismo. Como la Comisión Coordinadora de la Educación Nacional, máxime cuando el propio constituyente consagra en el inciso 1o. del artículo 157 una disposición de carácter prohibitivo, que impide a la Asamblea Legislativa expedir leyes contrarias a la letra y al espíritu de la Constitución.

Los lineamientos antes expuestos conducen a confirmar sin lugar a dudas que, de soslayarse el principio plasmado en el inciso 3o. del artículo 2o. se le estarían restando las atribuciones circunscritas a la Asamblea Legislativa y por ende debilitando el poder que la Constitución le otorga, con justificada razón, al Organo Legislativo.

El demandante se refiere a una segunda violación, es decir al literal a) del artículo 159, el cual señala que "las leyes orgánicas serán propuestas" por los funcionarios que estipula dicho artículo, si ello es así, considera el actor, mal podría entonces la Comisión Coordinadora de la Educación Nacional presentar proyecto alguno, pues el sistema educativo nacional está consignado en una Ley Orgánica, Ley 47 de 1946, que ciertamente sólo puede ser propuesta por los servidores públicos que señala la citada excerta legal.

Pese a la discrepancia entre el Procurador de la Administración y el petente, en cuanto a la violación del literal a) del artículo 159, es evidente que el sistema educativo nacional lo regula una ley orgánica, como es la ley que rige en la actualidad y para que fuese catalogada como orgánica requirió "para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría de los miembros de la Asamblea Legislativa" (Subrayado del Pleno).

Siendo así, la susodicha Comisión no es parte integrante de los funcionarios autorizados a expedir leyes orgánicas, como lo constituye en el presente la Ley 47 de 1946 y en el futuro las leyes reguladoras del sistema educativo nacional, ni está llamada a cumplir con las formalidades que consagra a la Constitución para la expedición de dichas leyes. Es por lo expuesto que la norma en mención resulta doblemente infringida toda vez que se

trata de dos aspectos diversos que contempla el artículo 159 de la Constitución, y que cuestiona el peticionario con justificada motivación.

El actor estima igualmente violados los artículos 87 y 92 de la Constitución, los cuales se transcriben a continuación:

ARTICULO 87: Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica los resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación; panameña como comunidad cultural y política.

La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.

ARTICULO 92: La Ley determinará la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudios, los programas de enseñanza y los niveles educativos, así como la organización de un sistema nacional de orientación educativa, todo ello de conformidad con las necesidades nacionales.

El Pleno arribará a la conclusión, según se colige del análisis comparativo de las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad con nuestra Carta Magna, de que es El Estado al que compete la organización y estructuración del sistema educativo nacional y que sólo mediante Ley podrá determinarse la dependencia estatal encargada de desarrollar tales funciones.

El constituyente es categórico al expresar, reiteradamente, que es El Estado al que compete establecer la política a seguir a nivel nacional en lo que a la educación se refiere, e igualmente, el constituyente, se convierte en un guardián celoso al limitar la expedición de las leyes relativas a la educación a las autoridades investidas de las facultades legislativas.

El artículo 92 de la Constitución Nacional establece que la Asamblea Legislativa puede expedir leyes en la cual se designe a un organismo o dependencia de carácter exclusivamente estatal para llevar a cabo la elaboración y aprobación de los programas educativos, empero que no da esta prerrogativa a ningún tipo de dependencia con características propias de una entidad privada.

La Comisión Coordinadora de la Educación Nacional, es un organismo con caracteres particulares entre los que cabe destacar la movilidad de sus miembros, la cual está sujeta al querer o voluntad de la parte que lo designe. Esto significa que El Estado no tendrá injerencia en los casos en que la designación proceda de alguna de las asociaciones que confor-

man la Comisión.

Los artículos 5º y 9º del Decreto 217 del 17 de diciembre de 1979, contienen razonamientos que coadyuvan a la formación del criterio precedente. Al efecto, tales preceptos establecen:

ARTICULO 5º: Los miembros de la Comisión podrán ser removidos a solicitud de la parte que lo designe de conformidad con el procedimiento establecido en su reglamento interno.

ARTICULO 9º: Los miembros de la Comisión que sean servidores públicos gozarán de licencia con sueldo mientras duren en sus funciones.

Las disposiciones transcritas son muestra fehaciente que los miembros de la Comisión, no obstante las observaciones del Procurador de la Administración, el 50% están sujetos a las disposiciones que les son aplicables como servidores públicos pero igualmente el resto se rigen por reglamentos de sus propias asociaciones, lo que hace de la Comisión una entidad de carácter mixta en base a lo explicado.

Con fundamento en estas disposiciones, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la facultad contenida en el Artículo 203 de la Carta Magna, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA** que son **INCONSTITUCIONALES** los incisos 2º y 3º del Artículo 2º de la Ley Nº 46 del 20 de noviembre de 1979.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE.

ISAAC CHANG VEGA
RAFAEL A. DOMINGUEZ
RODRIGO MOLINA A.
ENRIQUE BERNABE PEREZ
MANUEL JOSE CALVO
GUSTAVO ESCOBAR PEREIRA
CAMILO O. PEREZ
MARISOL M. REYES DE VASQUEZ
ALVARO CEDENO B.
Dr. JOSE GUILLERMO BROCE
Secretario General

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por ESTEBAN GAR-

CIA contra los incisos 2º y 3º del Artículo 2 de la Ley 46 de 20 de noviembre de 1979.

Mag. Ponente: ISAAC CHANG VEGA

Salvamento de Voto: Mag. RODRIGO MOLINA A.

Fecha: 16 de octubre de 1986

(con salvamento de voto)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RODRIGO MOLINA A.

Respetuosamente me aparto de la Sentencia dictada por la mayoría de mis honorables colegas de esta Corporación, porque en mi opinión los incisos 2º y 3º de la Ley 46 de 20 de noviembre de 1979 no son inconstitucionales.

La Comisión Coordinadora es un organismo que tiene como finalidad específica **ANALIZAR, ESTUDIAR Y RECOMENDAR** la estructuración del sistema educativo y perfecta armonía con lo dispuesto por el artículo 92 de la Constitución Política que dice: "La Ley determinará la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudios, los programas de enseñanza y los niveles educativos..."

La Comisión Coordinadora en ese sentido es una **DEPENDENCIA ESTATAL** creada por la ley dentro del "sistema nacional de orientación educativa" que no tiene como finalidad realizar las funciones **LEGISLATIVAS** señaladas en la Sentencia de la Corte, ni ésta fue realmente el interés del legislador al dictar la Ley 46 de 20 de noviembre de 1979.

Históricamente esta ley fue creada por el legislador como una respuesta a las necesidades nacionales para coadyuvar con El Estado en el campo del sistema educativo.

Por estas razones, **SALVO EL VOTO.**
Fecha: Ut-Supra.

RODRIGO MOLINA A.
JOSE GUILLERMO BROCE
Secretario General.

AVISOS Y EDICTOS

HIPOTECARIO

REPUBLICA DE PANAMA
BANCO HIPOTECARIO NACIONAL
JUZGADO EJECUTOR
EDICTO EMPLAZATORIO
El suscrito JUEZ EJECUTOR DEL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, por medio del presente EDICTO al PUBLICO,

EMPLAZA:

A ERNESTY GONZALEZ y en su propio nombre, para que comparezca a este Tribunal dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la fecha de la

última publicación del presente Edicto, por sí o por medio de apoderado judicial a hacer valer sus derechos en el JUICIO EJECUTIVO HIPOTECARIO POR JURISDICCION COACTIVA instaurado por el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, advirtiéndole que si así no lo hace dentro del término expresado, se le nombrará un Defensor de Ausente con quien se continuará el Juicio.

Por tanto se fija el presente Edicto en lugar visible de la Secretaría del Tribunal,