

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN

Tipo de Norma: FALLO

Número: 2

Referencia: 2-1983

Año: 1983

Fecha(dd-mm-aaaa): 29-12-1983

Título: FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, DE 29 DE DICIEMBRE DE 1983.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 19995

Publicada el: 13-02-1984

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL , DER. ADMINISTRATIVO

Palabras Claves: Policía, Recursos administrativos

Páginas: 13

Tamaño en Mb: 3.310

Rollo: 16

Posición: 2210

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO LXXXI

PANAMA, R. DE P. LUNES 13 DE FEBRERO DE 1984

Nº 19.995

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo de la Corte de Justicia, de 29 de diciembre de 1983.

AVISOS Y EDICTOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.-

VISTOS:

El Licenciado Diener Vinda, abogado en ejercicio de la localidad, actuando en su propio nombre, presentó ante la Corte Suprema de Justicia demanda en la que pide declaratoria de inconstitucionalidad, previo concepto del Procurador General o del Procurador de la Administración, de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 45, 46, 51, 56, 58, 59, 63, 68, 68 y 74 de la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983, Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

El interesado acompañó a esta impugnación un ejemplar de la Gaceta Oficial No. 19.909, del viernes 30 de septiembre de 1983, donde aparece promulgada la Ley, algunas de cuyas disposiciones ataca por este medio.

El recurrente señala como violados los principios contenidos en las normas constitucionales que a continuación se señalan:

Artículo 2, Numeral 2 y 8 del artículo 179, artículo 14, artículos 17, 19, 21, 305, de la Carta Política, exponiendo como fundamento de su demanda los siguientes hechos:

PRIMERO: El Artículo 305 de la Constitución Política de la República de Panamá ordena expresamente que se utilice la denominación GUARDIA NACIONAL para designar a la institución encargada de la Defensa Nacional y la Seguridad Pública. Los Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 45, 46, 51, 56, 58, 59, 63, " " (sic) 68 y 74 de la Ley número 20, de 29 de septiembre de 1983, son vio-

latorios del artículo 305 de la Constitución porque le dan la denominación impropia de Fuerzas de Defensa de la República de Panamá a lo que la Constitución quiso denominar expresamente Guardia Nacional.

SEGUNDO: El Artículo 305 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la Guardia Nacional dependerá del Organismo Ejecutivo. El primer párrafo del artículo 8 de la Ley 20 de 1983 es violatorio del artículo 305 de la Constitución porque establece que las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá gozarán de autonomía administrativa.

TERCERO: El numeral 8 del Artículo 179 de la Constitución Política de la República de Panamá atribuye al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, la facultad de celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas. El numeral 3 del artículo 8 de la Ley 20 de 1983 es violatorio del ordinal 8 del artículo 179 de la Constitución, porque autoriza a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá para celebrar contratos.

CUARTO: El artículo 14 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la inmigración será regulada por la Ley tomando en cuenta los intereses sociales, económicos y demográficos del país. El artículo 6 de la Ley 20 de 1983 es violatorio del artículo 14 de la Constitución porque adscribe a la institución que denomina Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, el Departamento de Migración, cuyas funciones no son propias de aquella entidad por la Constitución a la Defensa Nacional y la Seguridad Pública.

QUINTO: El Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que los Organos por medio de los cuales el Estado ejerce

el Poder Público actúan separadamente. El Artículo 17 de la Constitución establece que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales. El Artículo 11 de la Ley 20 de 1983 es violatorio del artículo 2 de la Constitución, en tanto faculta a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, que son una dependencia del Organismo Ejecutivo, para actuar con un carácter de superioridad sobre todos los Organos del Estado al autorizarlas a requerir de ellos información relativa a la defensa nacional o a la seguridad pública. También es violatorio del Artículo 17 de la Constitución, porque esta norma asegura la efectividad de los derechos individuales por parte de las autoridades de la República y la disposición impugnada autoriza a las Fuerzas de Defensa a requerir de las personas jurídicas o naturales informaciones a la defensa nacional o a la seguridad pública sin ninguna limitación, aun cuando tal requerimiento pudiere resultar en una violación de los derechos individuales del requerido cuya efectividad deben garantizar las autoridades.

SEXTO: El numeral 2 del Artículo 179 de la Constitución Política de la República de Panamá, concede atribución al Presidente de la República para que, con la participación del Ministro respectivo, nombre a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública con arreglo al Escalafón Militar. El párrafo segundo del artículo 23 de la Ley 20 de 1983, es violatorio del artículo 179 de la Constitución porque supedita tales nombramientos a las recomendaciones del Comandante Jefe de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

SEPTIMO: El artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá prohíbe la creación de privile-

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

DIRECTOR:
HUMBERTO SPADAFORA
PINILLA

MATILDE DUFAU DE LEON
Subdirectora
LUIS GABRIEL BOCHIN PEREZ
Asistente al Director

OFICINA:
Editora Renovación, S. A. Vía Fernández de Córdoba
(Vista Hermosa) Teléfono 61-7894 Apartado Postal B-4
Panamá 9-A República de Panamá.

Subscripciones en la
Dirección General de Ingresos
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES:

LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS PUBLICACIONES

Mínima: 6 meses. En la República: B. 18.00
En el Exterior B. 18.00 más porte aéreo Un año en la República: B. 36.00
En el Exterior: B. 36.00 más porte aéreo

NUMERO SUELTO: B.0.25

Todo pago adelantado

gios personales. El último párrafo del artículo 63 de la Ley 20 de 1983 es violatorio del artículo 19 de la Constitución porque crea un privilegio en favor de los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá al permitirles la jubilación con el rango superior al que ostenta y con los privilegios inherentes al nuevo rango, al momento de adquirir el derecho de jubilación.

OCTAVO: El Artículo 21 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. El Artículo 66 de la Ley 20 de 1983 es violatorio del artículo 21 de la Constitución porque faculta a los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá para conducir a los particulares al Cuartel, a la Alcaldía o a la Corregiduría sin mandamiento escrito de autoridad competente, lo que constituye una privación de la libertad garantizada por la norma constitucional mencionada y porque establece penas para los que resistan ese arresto inconstitucional"....

El demandante establece las violaciones constitucionales, que estima producidas por las normas atacadas, en la forma siguiente:

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIOLADAS Y CONCEPTOS DE LA INFRACCION.

"Las disposiciones de la Ley 20 de 1983 impugnadas violan las siguientes normas constitucionales en los conceptos que se expresarán:

El Artículo 305 de la Constitución ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 45, 46, 51, 58, 59, 63, " " (sic) 68 y 74. En efecto, la citada norma constitucional denomina Guardia Nacional a la institución profesional encargada de la Defensa Nacional y la Seguridad Pública, en tanto que los citados artículos de la Ley 20 de 1983 le dan la denominación de Fuerzas de Defensa de la Re-

pública de Panamá.

El artículo 305 de la Constitución también ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo en el primer párrafo del artículo 8 de la Ley 20 de 1983, porque establece que la Guardia Nacional es una dependencia del Organismo Ejecutivo y el primer párrafo del artículo 8 de la Ley 20 de 1983 le concede autonomía administrativa a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, lo que la excluye de la dependencia del Organismo Ejecutivo.

El artículo 14 de la Constitución ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo en el artículo 6 de la Ley 20 de 1983, porque establece que la inmigración será regulada por la Ley tomando en cuenta los intereses sociales, económicos y demográficos del país y el artículo 66 de la Ley 20 de 1983 adscribe el Departamento de Migración a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, cuyas funciones propias son sólo las de la Defensa Nacional y la Seguridad Pública.

El numeral 2 del artículo 179 de la Constitución ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo en el artículo 23 de la Ley 20 de 1983, porque establece que es atribución del Presidente de la República nombrar los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública con arreglo al Escalafón Militar, sin establecer ninguna otra limitación, y el artículo 23 de la Ley 20 de 1983 supe- dita tales nombramientos a la recomendación que formule el Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo en el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 20 de 1983, porque la Constitución establece que son atribuciones del Presidente con el respectivo Ministro las de celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, en tanto que el numeral 3 del artículo 8 de la Ley, citado, concede esa facultad a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

El artículo 19 de la Constitución ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo es el último párrafo del artículo 63 de la Ley 20 de 1983; por-

que la Constitución prohíbe la creación de privilegios personales, en tanto que el párrafo impugnado crea un privilegio para los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá al permitirles la jubilación con un rango superior al que ostentan y los privilegios inherentes al nuevo rango, al momento de acogerse a la jubilación.

El artículo 21 de la Constitución ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo en el artículo 66 de la Ley 20 de 1983; porque la Constitución prohíbe que se prive a las personas de su libertad sin mandamiento escrito de autoridad competente, en tanto que el artículo impugnado autoriza la privación de la libertad de los particulares sin el cumplimiento de las formalidades constitucionales citadas.

El artículo 2 de la Constitución ha sido violado en forma directa al dejar de aplicarlo en el artículo 11 de la Ley 20 de 1983, porque desconoce la separación con que deben actuar los órganos mediante los cuales el Estado ejerce el Poder Público.

El artículo 17 de la Constitución ha sido violado directamente por el artículo 11 de la Ley 20 de 1983, al dejar de aplicarlo, porque en dicha norma constitucional se asegura que las autoridades de la República garantizarán la efectividad de los derechos individuales, en tanto que la disposición impugnada vulnera o quebranta dichos derechos al autorizar a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá para requerir de los particulares información relativa a la defensa nacional o a la seguridad pública sin ninguna formalidad y sin ninguna garantía de protección de dichos derechos individuales".

Acogida la demanda y enviada al señor Procurador de la Nación para que emitiera el concepto de Ley, dicho alto funcionario del Ministerio Público en su vista No. 93 de 17 de noviembre de 1983 pidió al Pleno la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 11, del último párrafo del artículo 63 y del artículo 66 de la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983.

Al ingresar dicha Vista a esta Corporación se fijó este negocio en lista por el término de cinco días y curuli-

dos los trámites legales el Pleno falla el presente negocio, en los términos del artículo 203 de la Constitución Nacional el cual expresa:

"ARTICULO 203: La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales las siguientes:

1.- La guarda de la integridad de la Constitución para la cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona".

NATURALEZA DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTITUCION PANAMEÑA.

Aun cuando para los especialistas en Derecho Constitucional resulta innecesaria una explicación sobre la naturaleza del control de la constitucionalidad en nuestro Derecho Positivo vigente, el Pleno estima que, por la trascendencia que tiene la materia, y por el interés ciudadano, debe hacerse una síntesis histórica de su establecimiento, así como una breve explicación de su naturaleza jurídica.

SINTESES HISTORICA DEL CONTROL CENTRALIZADO DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

En el planteamiento del problema del control jurisdiccional de la constitucionalidad dentro de un orden jurídico determinado hay que tener presente, que éste se basa en la distinción fundamental que existe entre las disposiciones vigentes denominadas constitucionales, que tienen el carácter de fundamentales dentro de cada Estado donde se aplican y las leyes y reglamentos ordinarios.

Las normas constitucionales se contraponen a las normas legales ordinarias, básicamente, porque las primeras son el producto de una legislación constitucional que regula la organización del Estado, los derechos y deberes individuales y sociales de sus componentes y norma una serie de instituciones fundamentales y, las segundas, son el producto de la legislación ordinaria de un país expedidas por el Organismo Legislativo, y que son el desarrollo de las normas constitucionales, concretando sus principios en situaciones más específicas. Además que las normas constitucionales fijan el órgano que ha de tener a su cargo la función legislativa.

Por otro lado, siguiendo con las diferencias señaladas, queremos recordar que las normas constitucionales son expedidas por el poder constituyente en cambio las leyes ordinarias son dictadas por el Organismo Legislativo.

Dada la jerarquía de las normas constitucionales cuando hay divergencia entre una de ellas y una disposición legal se hace necesario que se declare la inconstitucionalidad de ésta para que la disposición constitucional permanezca

y prevalezca. Esto es lo que viene a constituir la doctrina de la supremacía constitucional sobre las leyes ordinarias y que reconocen las Constituciones de 1941, 1946 y 1972 (reformadas en 1983).

El precepto constitucional ha de primar sobre la norma legal, pero la simple enunciación de este principio --hace necesario el establecimiento de un organismo para cumplir esa función. Sería lo que Schmidt llama un poder neutralizador a cargo casi siempre de la Corte Suprema de Justicia como ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica y en la mayor parte de los países hispanoamericanos contando el nuestro, o un Tribunal especial de garantías constitucionales como existe actualmente en España. Lo importante por ello no es establecer quién tiene a su cargo esa labor sino si el organismo encargado de hacerla cumple a cabalidad con su misión. Es la legislación de cada país la que ha de encargarse en cada uno de determinar el organismo que ha de tener confiada esta función.

En Panamá la sagrada misión del control de la constitucionalidad le está atribuida a la Corte Suprema de Justicia.

En su fallo de 15 de septiembre de 1947, el cual aparece publicado en las Recensiones de Fallos en la "Jurisprudencia Constitucional" de la Sección de Investigaciones Jurídicas, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, (Tomo 1, publicado en 1957), la Corte da una explicación sobre el origen del control de la constitucionalidad, su admisión en el Derecho panameño, y su naturaleza.

En los Estados Unidos de Norteamérica se aplicó el control de la constitucionalidad de las leyes por razón de una opinión del "Chief Justice Marshall", quien basado en una lógica jurídica atribuyó a la Corte Suprema de ese país la facultad de determinar cuándo una Ley era contraria a la Constitución, dándole la primacía a la primera con lo cual la segunda perdía sus efectos jurídicos. El Juez Marshall, se repite, estableció ese criterio con fundamento en un puro razonamiento lógico, ya que en la Constitución de la Unión Americana no existe ninguna disposición que le atribuya a la Corte Suprema de Justicia tal control.

Señala el Pleno además como antecedentes de ese control de la constitucionalidad, los siguientes institutos y normas en el Derecho comparado:

A) El Justiciazo de Aragón que como dice Francisco Arcaza en la obra el "Tribunal de garantías constitucionales" (fojas 4 y siguientes).

"Es la institución del Justicia Mayor de Aragón, donde encontramos la fuente primaria en la consagración de la guarda de los estatutos fundamentales de las comunidades humanas, sometidas ya a un Estado de Derecho, con normatividad notoria". Esta aseveración de Arcaza sobre la institución del Justicia Mayor, pudiera parecer

exagerada, por cuanto que la configuración de un Tribunal formalmente creado como guardador de las garantías constitucionales no ocurre sino en el período posterior a la primera guerra mundial; pero, no por ello, debemos desconocer la existencia de precedentes históricos en la legislación positiva de países como España y de, remontándonos a las primeras civilizaciones, la Constitución de los Eforos, de Lacedemonia y Knosos en Creta, que se consideran, hoy por hoy, los clásicos precedentes de la defensa del orden político y social establecido en una determinada comunidad.

Las ideas fundamentales de Justicia y Libertad estuvieron arraigadas en el Derecho Foral Aragonés, incubando así la institución de garantías de amparo de los ciudadanos que se concretó en el Justicia de Aragón.

B) Las Leyes constitucionales de la Gran Bretaña:

Siguiendo en la búsqueda de los orígenes de la institución que tratamos, tenemos ahora, la presencia de Gran Bretaña, enérgica en su lucha libertaria y práctica en la concreción de sus ideales.

La legislación constitucional de Gran Bretaña no tiene recogidas sus normas constitucionales en un solo cuerpo que ordene en formas sistemática las garantías, derechos fundamentales y organización del Estado, sino, que cuenta con una serie de normas, recogidas a través de la Carta Magna de 1215, la Declaración de los Derechos de 1689 y el Acta de Establecimiento de 1701.

En esas leyes constitucionales de la Gran Bretaña se encuentra el fundamento de un sistema de control constitucional, a pesar de que no exista, como se expresa antes una Carta Política única en dicho país.

c) En la Doctrina: El Derecho Público Moderno sigue distintas direcciones en cuanto a la aplicación del principio del control de la constitucionalidad según cada legislación positiva vigente.

Entre los autores modernos Leon Duguit, estima que, en presencia de una ley que violara abiertamente un precepto constitucional, el tribunal que debía aplicarla la haría a un lado y aplicaría necesariamente el precepto constitucional, por ser esta ley superior del Estado.

En el año de 1895, Jéze sostenía que cuando una ley violaba de manera flagrante las disposiciones de la Constitución, era permitido a los tribunales no aplicarla, porque al encontrarse el juzgador entre dos textos contradictorios debía aplicar la ley constitucional por su carácter de ley superior del Estado.

Por su parte señala el autor Moscoote, que Berthelamy y Jéze han adoptado y desarrollado esa tesis al absolver una consulta que en el año de 1912, le hizo la "Sociedad Municipal de Tranvías" de Bucarest, a la cual contestaron de la siguiente manera:

"En Derecho Público constitucional, desde que un Estado adopta el sistema de la separación de las leyes constitu-

cionales de las ordinarias, consagra el principio de la separación de los poderes legislativo, ejecutivo, y judicial y organiza tribunales independientes, les confiere por esto mismo a título de consecuencia natural y lógica, sin que para ello sea preciso declararlo expresamente, el poder o el deber de verificar la constitucionalidad de las leyes invocadas ante ellos; el poder y el deber de renusar la aplicación de leyes contrarias a la Constitución".

EN PANAMA:

Nuestro Derecho Constitucional se inició con la Carta Política de 1904. Los convencionales que la prohicieron nada dispusieron sobre el control de la constitucionalidad. Queda, así, establecido al no existir norma al respecto el sistema de la libre interpretación de los Jueces, tal como resulta del examen de los artículos 10 y 35 del Código Civil y lo, del Código Judicial vigente en esa fecha. Contra ese sistema, de la libre interpretación de los Jueces sobre la constitucionalidad o no de una norma legal, el Dr. Eusebio A. Morales expuso la doctrina del control centralizado, en su brillante ensayo titulado "Leyes Inconstitucionales" (véase Eusebio A. Morales: ENSAYOS, DOCUMENTOS Y DISCURSOS, Tomo I, página 195 y siguientes, Biblioteca de Autores Nacionales, Editorial la Moderna de Quijano y Hernández-Panamá).

Lo que se ha denominado la "Doctrina Morales" se coporeó en la Reforma de la Constitución de 1904 a través del Acto Legislativo de 2 de enero de 1941, usualmente llamado la Constitución de 1941. Esta Reforma en su artículo 108 consagró el control constitucional centralizado en la Corte Suprema de Justicia, en los siguientes términos:

"Artículo 108.- A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, le corresponde decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de todas las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones denunciados ante ella como inconstitucionales por cualquier ciudadano, con audiencia del Procurador General de la Nación.

Todo funcionario encargado de impartir justicia, que al ir a decidir una causa cualquiera considere que la disposición legal o reglamentaria aplicable es inconstitucional, consultará, antes de decidir, a la Corte Suprema de Justicia para que ésta resuelva si la disposición es constitucional o no.

Las decisiones dictadas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de las facultades que este artículo le confiere, son finales definitivas y obligatorias y deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial".

Esta norma dio base para expedir la Ley 7 de 1941 que lo desarrolla.

En forma más depurada con una mejor técnica jurídica la Constitución de 1946 estableció el control de la constitucionalidad, tal como hoy se tiene, en los términos del inciso primero del artículo 197, cuyo texto era el siguiente:

Artículo 197: Juntos con sus demás atribuciones constitucionales y legales, la Corte Suprema de Justicia tendrá las siguientes:

1.- La guarda de la integridad de la Constitución, a cuyo efecto decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar sobre la exequibilidad de los proyectos de Ley que hubiese objetado el Ejecutivo como inconstitucionales por razones de fondo o de forma sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que, por las mismas causas, impugnase ante ella cualquier persona.

También decidirá la Corte sobre la exequibilidad de una reforma constitucional que objetase el Ejecutivo por no haberse ajustado a su expedición a las normas de la constitución.

Cuando en un proceso el funcionario encargado de impartir justicia advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, suspenderá el curso del negocio y someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte."

Esta norma fundó la Ley 46 de 24 de noviembre de 1956, sobre Instituciones de garantías.

La Constitución de 1972, tanto en su texto original (11 de octubre de 1972), y la Reforma de 24 de abril de 1983, recoge el texto anterior, salvo una modificación relativa a las veces en que puedan las partes en un proceso hacer las advertencias de inconstitucionalidad.

Al instituirse el recurso de inconstitucionalidad en nuestro país se produjo un avance en los que se refiere a frenos y contrapesos entre los Organos del Poder Público.

Naturaleza del control centralizado de la Constitucionalidad.

De acuerdo con el inciso primero del artículo 208 de la Constitución Nacional, que consagra la doctrina del control centralizado, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, tiene facultad privativa para declarar "la inconstitucionalidad de las leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona". Cuando hace tal declaración el Pleno de la Corte emite un juicio de valor sobre la primacía de las normas constitucionales respecto de las normas legales, o reglamentarias y las demás a que se refiere el precitado artículo 208. El efecto de ese juicio de valor es la exclusión del orden jurídico legal vigente de la norma legal, Decreto, Acuerdo, Resolución y cualquier otro acto tachado de inconstitucionalidad. Pero este control tiene excepciones cuales son las de la falta de competencia de la Corte para conocer de demandas de inconstitucionalidad en contra de los Fallos de sus Salas,

II

COMO SE EJERCE EL CONTROL

El Pleno de la Corte ejerce el control de la constitucionalidad en razón del recurso de inconstitucionalidad, el

cuál puede ser propuesto en nuestro país por cualquier persona; por la advertencia de inconstitucionalidad de una disposición legal o reglamentaria aplicable a un caso por parte de funcionario encargado de decidir el proceso respectivo, y finalmente, por el ejercicio autónomo de la acción impugnativa de inconstitucionalidad. Además de esas vías, al Pleno de la Corte pueden llegar peticiones del Ejecutivo para que se pronuncie sobre la inexecutabilidad de los Proyectos de Ley que el Ejecutivo haya objetado como inconstitucionales por razones de fondo o de forma.

De acuerdo con la Ley 46 de 27 de noviembre de 1956, sobre Instituciones de Garantías, cuando la Corte conoce de un recurso de inconstitucionalidad ha de realizar no sólo un examen amplio, de la disposición, acto o Resolución tachadas de inconstitucional frente al o los textos constitucionales citados sino que, además, hace la confrontación con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes. Textualmente lo dispone así el artículo 72, de dicha Ley que se transcribe:

"Artículo 72.- En esta clase de negocios la Corte no se ceñirá a estudiar las disposiciones tachadas de inconstitucional, únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinente".

III

Examen de los cargos de inconstitucionalidad que le hace el demandante a los artículos enumerados en su demanda, de la Ley 20 de 1983.

Fundamentación de las peticiones de declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 20 de 28 de septiembre de 1983.

En el hecho primero de la demanda, el demandante dice textualmente que dichos artículos "son violatorios del artículo 305 de la Constitución porque le da denominación de Fuerzas de Defensa de la República de Panamá a lo que la Constitución quiso denominar expresamente Guardia Nacional." (Las subrayas son del Pleno.) Y al explicar el concepto de violación expresa:

"En efecto, la citada norma constitucional (el artículo 305) denomina Guardia Nacional a la Institución Profesional encargada de la defensa nacional y a la seguridad pública, en tanto que los citados artículos de la Ley 20 de 1983 le dan la denominación de Fuerzas de Defensa de la República de Panamá."

Ante esta afirmación del demandante dice el Señor Procurador General de la Nación:

"....."

"En realidad las normas impugnadas no producen un cambio en la denominación de la institución pública que por mandato del artículo 305 de la Consti-

ción ostenta el nombre de Guardia Nacional, porque la entidad se conserva, con toda su identidad, como parte de un todo mayor en el que conjuntamente con otras divisiones administrativas, integrará una nueva institución orgánica de toda la fuerza pública, a la cual la ley le da la denominación Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

El tratamiento constitucional del tema referente a la Fuerza Pública ha seguido un proceso evolutivo, que culmina con la incorporación en 1972 al sistema normativo básico de la Nación del nombre que en ese momento ostentaba la única organización armada.

Es menester tomar en cuenta que cuando esto acontece, la denominación de "GUARDIA NACIONAL" consagrada por la Ley 44, de 23 de diciembre de 1953, tampoco correspondía a la terminología utilizada por el artículo 249 de la Constitución de 1946, y al momento de expedirse la referida Ley a nadie se le ocurrió alegar la inconstitucionalidad del nuevo nombre de la institución castrense.

La denominada "COMISION DE REFORMAS REVOLUCIONARIAS A LA CONSTITUCION NACIONAL", que preparó el texto de 1972, en el acta de la sesión del 31 de julio de 1972, aceptó sin reservas ni discusión la tesis de uno de sus miembros de que "la Guardia Nacional forma parte de la Fuerza Pública".

El nombre de "Policía Nacional" aparece consagrado por primera vez en el artículo 123 de la Constitución de 1964, que estableció que la Ley organizaría el servicio militar y el de la Policía Nacional. El texto de dicho artículo es repetido sin ninguna variante en el artículo 169 de la Constitución de 1941.

A propósito de la Constitución de 1941 debe observarse que, por primera vez, se especifica la facultad del Presidente de la República de hacer los nombramientos de los jefes y oficiales de las fuerzas públicas, pero la norma tuvo buen cuidado de distinguir entre "fuerzas públicas" y "Cuerpo de Policía Nacional", para demostrar que no eran denominaciones sinónimas.

En lo pertinente, el artículo 169 de la Constitución de 1949 dice:

"ARTICULO 109. Son atribuciones del Presidente de la República:

3. Nombrar y separar libremente los Ministros de Estado, los Gobernadores de las Provincias, los Jefes y Oficiales de las Fuerzas públicas y del Cuerpo de Policía Nacional y las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales, cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones;"

El mismo criterio permanece inalterado en la Constitución de 1946. El artículo 144 dice:

"ARTICULO 144: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la cooperación del Ministro respectivo, del Consejo de Gabinete o de la Comisión Legislativa Permanen-

te, según el caso:

2. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias y a los jefes y oficiales de la Fuerza Pública y del Cuerpo de Policía Nacional;"

Desde los inicios de la República y hasta el 24 de diciembre de 1953, fecha de promulgación de la Ley número 44, de 23 de diciembre de 1953, la entidad que se ha venido conociendo con el nombre de Guardia Nacional se denominaba "CUERPO DE POLICIA NACIONAL".

Objeto de una reorganización propuesta por la Ley número 79 de 25 de junio de 1941, en la cual se originan algunos artículos que se repiten ahora en la Ley 20 de 1983 y que no fueron cuestionados en una vigencia superior a los cuarenta años, cambió su nombre por mandato expreso del artículo 1 de la Ley 44 de 1953, cuyo texto se transcribe:

"ARTICULO 10. Créase la Guardia Nacional. Por consiguiente, desde la vigencia de la presente Ley este nombre y en todas las Leyes, Decretos, Reglamentos o cualquier otra disposición donde aparezca el nombre Policía Nacional deberá entenderse Guardia Nacional."

Esa Guardia Nacional, que es uno de los elementos integrantes de la Fuerza Pública, conserva su identidad en la Ley 20 de 1983. Y no debe olvidarse que esa Guardia Nacional es el antiguo "Cuerpo de Policía Nacional," que, como hemos visto, según la normatividad constitucional de 1964, 1941 y 1946, no agotaba el concepto de "fuerza pública."

La tesis del absurdo nos llevaría a concluir, de acuerdo con el razonamiento de los impugnadores del nuevo nombre, que si toda institucionalización de la fuerza pública lleva implícita la utilización exclusiva del nombre "Guardia Nacional", entonces no es a ello a la cual se refiere la norma constitucional que faculta al Presidente de la República para el nombramiento de sus jefes u oficiales y, por tanto, la Ley podría disponer que los jefes y oficiales de la Guardia Nacional fuesen nombrados por una autoridad distinta al Presidente de la República.

El doctor José Dolores Moscote, en su obra titulada "El Derecho Constitucional Panameño" (Universidad de Panamá, Edición Conmemorativa del XXV Aniversario, 1960, páginas 526 y 527, para distinguir los conceptos de policía y ejército, que es otro de los componentes de la fuerza pública, dice:

"La fuerza pública, llamase policía o ejército, es un organismo humano, armado y disciplinado por el Estado para mantener suprema seguridad y la de todos los miembros de la nación; pero debe distinguirse bien el objeto de cada una de estas dos instituciones.

La policía es, por naturaleza, un instrumento preventivo, encargado de mantener el orden por medio de un activo servicio de vigilancia permanente que evite las faltas, los crímenes y las infracciones de toda clase que son posibles en cualquier agrupación de hombres. Su principal misión se cumple en épocas normales, cuando reina la paz

interior y el orden constitucional prevalece. Bien organizada, la policía es una garantía inmediata de los derechos individuales y sociales y la mano fuerte que respalda las decisiones de las autoridades públicas y en particular, las del poder ejecutivo. No es esencial que el material humano de la policía esté formado por elementos que posean una preparación especial, como en el ejército; pero sí deben tener un mínimo de conocimientos que les ayude a darse cuenta de la responsabilidad que implica su condición de guardianes del orden público.

El ejército es otra cosa de muy distinto carácter. Por su estructura, por su disciplina, por su moral, debe ser una poderosa máquina humana de guerra compuesta de elementos conscientes: pero dispuestos a renunciar a su criterio individual; si ello es necesario, para seguir el camino que le indiquen jefes valerosos y expertos. En su finalidad, es la última y suprema razón que se esgrime cuando todas las demás razones han fallado, cuando están en peligro inminente las instituciones y el honor de una nación, cuando la soberanía del Estado está a punto de ser irrespetada por el invasor extranjero.

La facultad que por el artículo 169 se confiere al legislador para organizar el servicio militar y el de policía, está más que justificada. La fuerza pública, para que sea una institución bien organizada, requiere muchos requisitos y detalles que sólo en la ley pueden consignarse, de acuerdo con el saber de los expertos y profesionales en los servicios militares y de policía".

El pensamiento siempre esclarecedor de nuestro máximo constitucionalista sirve para convencer al más escéptico del hecho innegable de que nuestro ordenamiento constitucional siempre ha hecho distinción entre las fuerzas pública y la policía nacional, siendo la segunda uno de los componentes de la primera.

Dado que la Guardia Nacional de Panamá es la misma institución denominada Cuerpo de Policía Nacional hasta la expedición de la Ley 44 de 1953, no hay lugar a la confusión que para muchos genera la institucionalización que de la fuerza pública, y de la inclusión en ella de la Guardia Nacional, hace la Ley 20 de 1983.

Por las razones apuntadas opino que no existe el vicio de inconstitucionalidad que el recurrente imputa a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 45, 46, 51, 58, 59, 63, 68 y 74 de la Ley número 20 de 29 de septiembre de 1983."

El Pleno principia por transcribir el artículo 305 de la Constitución Nacional y luego realizará el examen del cargo determinando los puntos de conexión con otras normas constitucionales con las cuales han de confrontarse las normas legales tachadas de inconstitucionales, tal como lo ordena el ar-

Artículo 72 de la Ley 46 de 1956;

**"TITULO XII
DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD
PUBLICA**

"Artículo 305: La defensa nacional y la seguridad pública corresponden a una institución profesional denominada Guardia Nacional, que dependerá del Órgano Ejecutivo, y cuyas actuaciones se sujetarán a la Constitución Nacional y a la Ley. La Guardia Nacional en ningún caso intervendrá en política partidista, salvo la emisión del voto."

Aun cuando el tenor literal de la norma transcrita expresa que la defensa nacional y la seguridad pública corresponden a una institución profesional denominada Guardia Nacional, que dependerá del Órgano Ejecutivo, es lo cierto que en otras normas de igual rango que la citada, las dichas funciones de defensa nacional y seguridad pública se le atribuyen a un organismo militar denominado en forma distinta a Guardia Nacional. Así, el ordinal segundo del artículo 33 de la misma Constitución Nacional denomina al organismo castrense panameño como "Fuerza Pública". En el mismo se dispone quienes pueden penar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos de la Ley, señalando entre otras autoridades:

"2.- Los Jefes de la FUERZA PUBLICA, quienes pueden imponer pena de arresto a sus subalternos para contener una insubordinación, un motín o por falta disciplinaria."

En el artículo 34, de la misma Constitución Nacional, se denomina Fuerza Pública al organismo castrense, cuando dice:

"Artículo 34. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional o legal en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta. Se exceptúan los miembros de la Fuerza Pública cuando están en servicio, en cuyo caso la responsabilidad recae únicamente sobre el superior jerárquico que impartió la orden". (Subraya la Corte).

En el artículo 179, ordinal segundo, se señalan, entre las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministerio de Estado respectivo, la de nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública con arregio al Escalafón Militar y disponer el uso de la misma."

El demandante se cuida de no expresar la denominación completa que da la Ley 20 de 1983, a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá. Si lo hubiera hecho, se habría encontrado que el artículo primero, en su inciso primero, está redactado en la siguiente forma:

"Artículo 1.- LA FUERZA PUBLICA, que funcionará bajo un solo comando y tendrá la denominación de Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, estará constituida por..." (las subrayas son del Pleno).

En el artículo 4 de la Ley 20 de 1983 se reitera que:

"La presente Ley utiliza con igual

significado las denominaciones de Fuerza Pública y Fuerzas de Defensa de la República de Panamá."

Esta doble denominación que da al organismo castrense la Constitución Nacional obliga al Pleno a hacer un examen de los nombres que han tenido el organismo desde la Constitución del Estado Nacional Panameño. Así en el Título XIII de la Constitución de 1904, se habla "DE LA FUERZA PUBLICA." La Constitución de 1941, en su Título XIII, reitera la denominación de "FUERZA PUBLICA." La Carta de 1946, en su Título XIII también emplea la denominación de Fuerza Pública. Y es sólo la actual Constitución que tanto habla de la Fuerza Pública como de la Guardia Nacional para denominar al Instituto Armado, o las Fuerzas Armadas de la República de Panamá en su título XII.

Ya fuera del texto constitucional, pero con igual fuerza jurídica, nos encontramos con otra denominación del organismo castrense, cuando en el artículo IV del Tratado del Canal de Panamá, al disponer sobre la protección y defensa del Canal de Panamá, establece que en dichas funciones participan y cooperan "las fuerzas armadas de ambas partes;" y que Panamá y los Estados Unidos "establecerán una Junta Combinada compuesta por un número igual de representantes que estarán encargados con sus respectivos gobiernos de consultar y cooperar en todos los asuntos relativos a la protección y defensa del Canal, etc., etc." Para mayor claridad conceptual se transcribe el contenido del párrafo 3 de dicho artículo IV:

"Con el fin de facilitar la participación y cooperación de las Fuerzas Armadas de ambas partes en la protección y defensa del Canal, la República de Panamá y los Estados Unidos de América establecerán una Junta Combinada compuesta por un número igual de representantes que estarán encargados por sus respectivos gobiernos de consultar y cooperar en todos los asuntos relativos a la protección y defensa del Canal y planificar las medidas que deberán tomarse en concierto para tal fin. Dichos acuerdos para la protección y defensa combinada no restringirán la identidad en las líneas de mando de las Fuerzas Armadas de la República de Panamá o de los Estados Unidos de América. La Junta Combinada se encargará de la coordinación y cooperación en asuntos como:

- a) La preparación de planes y contingencia para la protección y defensa del Canal a base de los esfuerzos cooperativos de las fuerzas armadas de ambas partes;
- b) La planificación y ejecución de ejercicios militares combinados;
- c) La ejecución de operaciones militares panameñas y estadounidenses para la protección y defensa del Canal."

Se reitera esta denominación de Fuerzas Armadas de la República de Panamá, en el Tratado concerniente al Ré-

gimen de la Neutralidad Permanente y el funcionamiento del Canal. Concretamente en el artículo Vo, se establece lo siguiente:

"Después de la terminación del Tratado del Canal de Panamá, sólo la República de Panamá manejará el Canal y mantendrá fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional."

Y una observación final: el artículo 305 de la Constitución Nacional es impreciso en cuanto a la naturaleza del organismo que denomina Guardia Nacional a la cual corresponde, según dicha norma la defensa nacional y la seguridad pública. Porque si se lee bien se verá que el giro: "La defensa nacional y la seguridad pública corresponden a una institución profesional denominada Guardia Nacional", no se dice si éste es o no un organismo militar o castrense, o simplemente de policía.

En síntesis el mismo título XII de la Constitución Nacional conforme fue reformada por el acto constitucional No. 1 de 1983 dentro del cual se encuentra el artículo 305 se denomina genéricamente "Defensa Nacional y Seguridad Pública" ofreciendo a la ley un amplio ámbito para su desarrollo que puede incluir la denominación impugnada.

Siguiendo con el examen de las disposiciones legales impugnadas se procede al del artículo 68 de la Ley 20 de 1983 en relación con el artículo 32 de la Constitución cuyo texto son los siguientes:

"Artículo 68: El que sin estar autorizado legalmente usare uniforme militar o identificación de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá o el silbato de los que utilizan sus miembros para entenderse a distancias mediante toques especiales, será castigado con arresto por diez días. El que sin estar autorizado legalmente utilizare frecuencia o frecuencias de radio o aparato de radio de los que usan las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, para sus comunicaciones, será sancionado, previa comprobación de la falta, con la pena, de cuarenta a ciento veinte días de arresto, sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal."

Constitución Nacional.

ARTICULO 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria."

Esta norma recepta una garantía constitucional que prohíbe expresamente la doble persecución por falta o delitos.

Estima el Pleno necesario definir esta garantía y para ello transcribe conceptos de Claría Olmedo en su obra "Tratado de Derecho Procesal Penal, I, Nociones fundamentales, Ediar Editores 248, 250, 251) que dice sobre este particular: "la garantía "non bis in idem", le da un alcance mucho más amplio; comprende ese contenido sustancial y un vasto contenido procesal en cuanto a sus efectos. Además de la

prohibición de la doble penalidad que en realidad significa evitar el doble pronunciamiento, sobre el fondo, ya que la sentencia anterior pudo ser absoluta, capta lo que se ha dado en llamar litis pendencia: existencia de una causa abierta ya por el mismo hecho".

Así pues nadie puede ser procesado más de una vez por el mismo hecho, entendiéndose por hecho, según Claría, una total imputación en sus elementos objetivos, subjetivos y condicionados. "Siguiendo la elaboración de la teoría de la cosa juzgada, para poder conocer cuando se está frente al mismo hecho se suele recurrir al análisis de tres entidades que actúan como aspecto integrantes de la identidad total; de persona, de objeto y de causa de persecución. Las tres identidades deben coexistir en el caso concreto; si una falta, ya no se estará frente al mismo hecho, haciéndose posible y necesaria la persecución frente a la conducta posiblemente delictuosa."

Establece el Pleno que es evidente que, cuando el artículo 68 de la Ley 20 de 1983 señala además de la penalidad impuesta por las autoridades administrativas por irrespeto a miembros de las Fuerzas de Defensa y establece finalmente que ello es "sin perjuicio a lo que dispone el Código Penal, está señalando una doble penalidad que prohíbe expresamente el artículo 32 de la Constitución Nacional.

Por ello es de lugar, estima el Pleno, declarar que la frase final del primer párrafo de dicha norma es inconstitucional, por violar el artículo 32 de la Carta Política.

Además el demandante tacha de inconstitucional el primer párrafo del artículo 8 de la Ley 20 de 1983, por considerar que vulnera el artículo 305 de la Constitución Nacional "porque establece que la Guardia Nacional es una dependencia del Organismo Ejecutivo y el primer párrafo del artículo 8 de la Ley 20 de 1983 le concede autonomía administrativa a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá lo que la excluye de la dependencia del Organismo Ejecutivo." (fojas 16 (las subrayas son del Pleno).

Ante esta aseveración del demandante dice el señor Procurador General de la Nación en la Vista antes citada:

.....

II. El demandante acusa de inconstitucional el primer inciso del artículo 8, que concede autonomía administrativa a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá; la cual, según el recurrente, es contraria a la dependencia de la Guardia Nacional al Organismo Ejecutivo que consagra el artículo 305 de la Constitución.

No le asiste razón al demandante. La dependencia a que alude el artículo 305 de la Constitución dice relación con la subordinación de la Guardia Nacional al Organismo Ejecutivo, es decir con el principio de que hay una vinculación directa de subordinación entre dicha institución y uno de los tres Organos a través de los cuales el Estado ejerce

el poder público, y es bueno tener en cuenta que, desde este punto de vista, tal dependencia al jefe superior de dicho Organismo, el Presidente de la República, es no sólo de la Guardia Nacional sino de toda la Fuerza Pública.

Pero esa autonomía administrativa no afecta en modo alguno la facultad de mando del Presidente de la República respecto de una de las instituciones que por mandato constitucional le está subordinada. La norma impugnada solamente le concede a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá una necesaria libertad de actuación. En los asuntos administrativos, sin alterar la subordinación jerárquica, y sujeta a las facultades que la misma Ley señala en los seis numerales del referido artículo 8 de la Ley 20 de 1983.

Es más, no debe perderse de vista en ningún momento que el artículo 2 de la misma Ley 20 establece muy claramente que "el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá", por lo que la autonomía administrativa no significa en manera alguna desconocimiento de la autoridad del Presidente de la República, ni desvirtúa la subordinación de las Fuerzas de Defensa a su autoridad. La lógica indica que si la autoridad máxima de la entidad con autonomía administrativa lo es el propio Presidente, no ocurre el divorcio de la obediencia jerárquica que se imputa a la norma cuya inconstitucionalidad se alega.

Con un grado mayor de independencia, han estructurado las leyes el régimen autárquico de las entidades autónomas, semiautónomas, y de otra índole, sin una autorización expresa de ninguna norma constitucional y tal sistema prosperó a la luz de la Constitución de 1946, sin que nadie haya alegado hasta el presente que esa autonomía pugna con el orden constitucional.

Por las razones expuestas, opino que no existe el vicio que se imputa al primer párrafo o inciso del artículo 8 de la Ley 20 de 1983."

Alegado, siempre a la metodología señalada en el artículo 72 de la Ley 46 de 1956, el Pleno entra a confrontar la disposición legal tachada de inconstitucional con todas aquellas normas constitucionales que tengan conexión con la materia.

En primer lugar, ha de determinarse si la autonomía administrativa que se le otorga a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá llega al punto de convertirla en una entidad autónoma como se define en el Derecho Público Panameño, y en el Derecho Administrativo en general. Para ello se adelantan las siguientes consideraciones:

Entre las funciones del Consejo Nacional de Legislación está la de: "Crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos." (Ver artículo 148 de la Constitución de 1972, reformada por el acto reformativo No. 1 de 1978).

La Constitución de 1972 no define el concepto de autonomía. Pero la noción

fundamental que la informa es de entidad descentralizada. Esta forma descentralizada de ejercer el poder administrativo del gobierno se instituyó en nuestro Derecho Público en la Constitución de 1946. En ella se dispuso entre las funciones legislativas de la Asamblea Nacional, la de:

"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." (ordinal 26 del artículo 118 de la Constitución de 1946).

Bajo la vigencia, tanto de la Constitución de 1946, como la de 1972, se han creado las llamadas entidades autónomas. En las leyes que las crean, el Legislador ha seguido en forma invariable el criterio de atribuirles autonomía en lo administrativo, patrimonio propio y personalidad jurídica. Un ejemplo basta para informar de esta práctica legislativa. La Ley orgánica de la Corporación Agroindustrial de Azuero (Ley No. 46 de 17 de noviembre de 1977) recoge, en su artículo primero los principios que le dan naturaleza a todas las entidades autónomas en el derecho público panameño. Su texto es el siguiente:

"Artículo 1.- Créase la Corporación Agroindustrial de Azuero, la cual tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en su régimen interno y capital mixto sujeta a la política de desarrollo económico y social del Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y a la fiscalización de la Contraloría General de la República."

En el Manual de Organización de el Gobierno de Panamá editado por el Ministerio de Planificación y Política Económica, en junio de 1978, se hace una relación completa de las entidades autónomas o descentralizadas, con especificación de las leyes mediante las cuales fueron creadas y el objeto de su creación. Ese documento facilita la comprensión de la naturaleza de las llamadas Entidades Autónomas en el Derecho Público Panameño. Y un simple cotejo de las disposiciones legales que las crean determinará que por entidad autónoma o descentralizada se entiende aquella que tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, en forma concurrente. Igualmente se comprobará que por razón de la personalidad jurídica y el patrimonio que se les concede las mismas pueden efectuar actos jurídicos ejerciendo derechos y contrayendo obligaciones en términos generales, especificándose, además facultades para comprar, enajenar, hipotecar, permutar, arrendar bienes muebles o inmuebles, contraer empréstitos, para señalar las más comunes de esas facultades. En todas estas leyes orgánicas de las entidades autónomas se le atribuye un capital básico como patrimonio, al par que se establecen las normas generales de conformi-

dad a las cuales las mismas deben ser dirigidas, atribuyendo las correspondientes facultades a sus Juntas Directivas y a sus Gerentes Generales, siendo estos últimos, por lo común, los representantes legales de dichas entidades.

Como se ve, la entidad autónoma es un organismo descentralizado que goza no solamente de autonomía administrativa o técnica, sino que además, y en forma concurrente, de patrimonio propio y personalidad jurídica. En consecuencia ellas pueden ser demandadas o demandantes en juicio. Su representación legal la ostenta el funcionario que su Ley orgánica indica. Su gestión es realizada de conformidad a las políticas que señala su Junta Directiva. Su presupuesto de ingresos y egresos es elaborado con los ingresos que ella genere, y los gastos de funcionamiento se determinan por su capacidad financiera. Esta clara noción de entidad descentralizada la explica la doctrina. El Maestro Rafael Bielsa, en su Derecho Administrativo, entre otras cosas, importantes en cuanto a la naturaleza jurídica de los entes descentralizados dice:

"El Estado crea, para la gestión de los intereses colectivos, órganos que realizan funciones de administración pública (funciones del estado y para el estado), a la vez que su administración propia, y si además se le atribuye personalidad, ya sea en razón de naturaleza de la actividad administrativa que realizan, ya sea por otras causas especiales, esos órganos son entes autárquicos; en ciertos casos la Ley atribuye a algunos órganos una individualidad propia dentro de la administración pública, pero no los erige en entes autárquicos, aunque tengan personalidad jurídica". (Ver Rafael Bielsa, Derecho Administrativo- quinta edición- Tomo 1, página 229 y siguientes, Roque Palma editor, Buenos Aires 1955).

El concepto de entidad autónoma, como organismo descentralizado de la administración pública en Panamá, se desarrolla, como queda dicho, en todas las Leyes orgánicas de dichas entidades atribuyéndoles personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Pero tal no es el caso de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, aún cuando en el artículo 8 se diga que "gozarán de autonomía administrativa", ya que no se le otorga ni personería jurídica ni se le afecta un patrimonio propio. Y si se lee bien el texto de dicho artículo 8 la autonomía administrativa sólo se refiere a ejercer las atribuciones en el mismo señaladas que dicen relación con su régimen interno de cuerpo militar.

Sobre este tipo de entidades ha dicho el Pleno lo siguiente en Fallo de 25 de junio de 1982:

"El incremento cada día mayor de los servicios que presta la administración pública ha producido un aumento parejo en la descentralización funcional. Anteriormente dice Bullrich, en su obra "Principios Generales de Derecho Administrativo"-- (pá. 169 y

170) los problemas diarios del Estado, fueran de gobierno o administración, podía ser encargados y resueltos por los gobernantes, con relativa facilidad, pero el desarrollo extraordinario de las facultades del Estado y su extensión a materia y campos no imaginados o sea la multiplicación también extraordinaria de los servicios, ha hecho que sea imposible para los gobernantes, --- presidentes, jefes de gobierno, ministros, --- poder apreciarlos en debida forma; sólo pueden impartirse a dar directivas generales. Esos hechos han obligado a una división del trabajo que se obtiene por la descentralización". (subraya la Sala). La descentralización es también concedida con el nombre de autarquía y ésta puede ser política o administrativa. Ejemplo de la primera el Municipio de la segunda, la Caja de Seguro Social, la Universidad Nacional, el Instituto de Fomento Económico, etc. La autarquía administrativa, llamada también institucional, que en nuestro ordenamiento jurídico se denomina autonomía, no es más que la descentralización de determinados servicios que el Estado tiene el deber de prestar y presta en efecto, con miras a una mayor eficacia, por medio de los entes descentralizados, antes que, no obstante la denominación de autónomos o semi-autónomos que erradamente se les da en nuestro ordenamiento jurídico, forman necesariamente parte íntegramente del Estado, cuya unidad (Artículo 10, C. N.) no puede sufrir menoscabo por la existencia de tales entes como no lo padece la soberanía por que ella lo ejerce, según sea el caso, por cada uno de los tres órganos que integran la organización estatal".

Por lo tanto estima el Pleno que no es inconstitucional el primer párrafo del artículo 8 de la Ley 20 de 1983, impugnado, ya que no viola el artículo 305 de la Carta Política.

Esa norma constitucional, al igual que el ordinal 2 del artículo 179, ponen bajo la dependencia del Ejecutivo la entidad castrense. Y en el artículo 2 de la Ley 20 de 1983 se reitera, con mucha precisión, la dependencia de las Fuerzas de Defensa de la República al Órgano Ejecutivo, en los términos que se leen:

"Artículo 2.- El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá. Ejercerá su acción de mando mediante órdenes, instrucciones, resoluciones y reglamentos, los cuales serán transmitidos por conducto del Comandante Jefe".

Esa norma legal encuadra dentro de lo estipulado en el ordinal 2 del artículo 179 de la Constitución Nacional en cuanto se atribuye al Presidente de la República con la participación del Ministerio respectivo: "Nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública con arreglo al Escalafón Militar y disponer el uso de la misma".

Además, desde el Pleno, la Constitución Nacional vigente incluye a la entidad castrense dentro de esta categoría administrativa como parte del Consejo

de Estado así:

"Artículo 196; Constituye el Consejo General de Estado la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá con los Vicepresidentes de la República, los Ministros de Estado, Directores Generales de Entidades Autónomas y Semiautónomas, el Comandante Jefe de la Guardia Nacional, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Presidente de la Asamblea Legislativa y los Presidentes de los Consejos Provinciales".

En esta forma se despeja cualquier duda respecto de la autonomía administrativa a que se refiere el artículo 8, pues sólo es de carácter técnico y con ámbito de aplicación específicamente, para su régimen interno, por la naturaleza del organismo castrense y en los términos restringidos señalados en dicha disposición legal. Se descarta entonces, por estas razones, el cargo de inconstitucionalidad que se atribuye al tantas veces citado artículo 8 de la Ley 20 de 1983, y porque, además la frase autonomía administrativa, utilizada en la norma legal es inocua, por cuanto, en todo caso estará sujeta a las normas Constitucionales y legales que someten expresamente a las Fuerzas de Defensa a la dependencia del Órgano Ejecutivo.

Otra norma legal tachada de inconstitucional es el artículo 6 de la Ley 20 de 1983, el cual, en concepto del demandante, viola el artículo 14 de la Constitución Nacional, "porque establece que la impugnación será regulada por la Ley tomando en cuenta los intereses sociales, económicos y demográficos del país" y el artículo 6 de la Ley 20 de 1983 adscribe el Departamento de Migración a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, cuyas funciones propias son sólo de las de la defensa nacional y seguridad pública".

El Pleno entra al examen del cargo inconstitucional imputado al artículo 6 de la Ley 20 de 1983, en los términos que a continuación se exponen.

Sobre este cargo dice el señor Procurador:

".....

IV.- El demandante acusa de inconstitucional el artículo 8 de la Ley 20 citada, por quebramiento del artículo 14 de la Constitución, habida cuenta de que la norma legal adscribe el Departamento de Migración, que pertenecía al Ministerio de Gobierno y Justicia, a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

Debe observarse, en primer término, que el recurrente hace la afirmación de que las agencias de dicho Departamento están comprendidas o relacionadas con la esfera de competencia de las Fuerzas de Defensa.

El Departamento de Migración es la dependencia pública a la cual la Ley le atribuye la función administrativa de

conocer de las actividades migratorias, conforme a las normas legales vigentes. El Artículo 14 de la Constitución preceptúa que la migración debe ser regulada por la Ley tomando en cuenta los intereses sociales, económicos y demográficos del país. No es posible entonces que el artículo 6 de la Ley 20 pueda vulnerar el artículo 14 de la Constitución; pues la norma legal impugnada no regula la inmigración ni dispone nada respecto de la conveniencia o no de la entrada de extranjeros al país, en atención a los intereses sociales o económicos. La norma impugnada solamente se limita a determinar que la dependencia administrativa a la cual está atribuida actualmente la aplicación de las Leyes sobre Migración pasa, sin variar el régimen legal, a ser parte de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá. La conveniencia o inconveniencia de esta medida legal no en un asunto que tenga relevancia constitucional. Además, hay un antecedente similar en la Ley 79, de 25 de junio de 1941, cuyo Capítulo II del Título VII creó en el artículo 114 de la Oficina Central de la Sección de Extranjería, como una dependencia del Cuerpo de Policía Nacional.

Por las razones indicadas opino que no es inconstitucional el artículo 6 de la Ley 20 de 1983".

Luego el Pleno expresa que ni en el Título XII de Defensa Nacional y Seguridad Pública, como en ninguna otra norma constitucional, se definen las funciones de defensa nacional y seguridad pública. En varias normas constitucionales se hace alusión al concepto de seguridad pública. Tales son los casos del artículo 12 en el cual se establecen como razones para que el Estado niegue una solicitud de carta de naturaleza, la de moralidad, seguridad, salubridad, incapacidad física o mental. Ese artículo 12 que remite a la Ley la reglamentación de la naturalización tiene conexión con el artículo 14 de la Constitución, en el cual se establecen las bases para la regulación de la inmigración en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país.

También se hace alusión al concepto de seguridad pública en el artículo 20 de la Constitución Nacional. En este se faculta a la Ley que haga excepción a la igualdad jurídica entre panameños y extranjeros "por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional." Igualmente se alude al concepto de seguridad pública en el artículo 286 de la Carta, en su ordinal 2, en los términos que se leen:

"2.- Cuando sea declarada área de desarrollo especial y se haya dictado legislación sobre su aprovechamiento, siempre que se garantice la seguridad nacional".

Carece de fuerza jurídica la argumentación del demandante de tachar como inconstitucional el artículo 6 de la Ley 20 de 1983, porque adscribe el Departamento de Migración a las Fuer-

zas de Defensa de la República de Panamá. Y ello por cuanto en la historia del Departamento de Migración se registra el hecho de que primero estuvo adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, luego al Ministerio de Gobierno y Justicia; y por disposición del Artículo 127 de la Constitución de 1972 (antes de las reformas de 1983) pudo ser adscrito al Tribunal Electoral en virtud de lo dispuesto en el ordinal 5 del artículo 127 en el cual señala como facultad de dicho Tribunal la de: "tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización".

Añade el Pleno, que el Estado realiza las actividades que le son propias para la solución de los problemas de sus ciudadanos y se vale de diversas agencias dentro de una dinámica acorde con la sociedad que tiene dichos problemas. El concepto tradicional de solución a los problemas sociales, económicos, políticos, o de cualquier otra naturaleza, no puede restringirse a modelos o arquetipos invariables o estáticos.

Ante el reto de una situación problemática debe surgir una respuesta basada en la tecnología, en ciertos ideales y modos de actuar, y siendo la migración un elemento que a la par que contribuye en muchas ocasiones al desarrollo de un país no deja de afectar a los valores políticos, económicos y sociales del Estado es necesario que éste se ampare a través de los mecanismos de seguridad en salvaguarda de su integridad.

Y ello, establece la Corte se hace patente en las presentes circunstancias vivenciales en el plano internacional, cuando el conflicto que conmueve el Istmo Centroamericano, con las barreras de seguridad vulnerables de países vecinos a una entrada clandestina a través de las fronteras, justifican en mayor razón la ubicación del Departamento de Migración dentro de las Fuerzas de Defensa que garantizan así tanto la integridad territorial como la identidad nacional de nuestro país.

Agrega el Pleno:

Lo más importante, dentro de la impugnación planteada sobre esta norma, es que la Constitución no tiene en su articulado señalamiento específico de la dependencia estatal que debe encargarse de la Migración, lo que se expresa el artículo 14 de la Constitución Nacional es que la misma será regulada por la Ley, lo cual se cumple con la expedición de la norma ahora atacada.

Y si alguna duda aún quedase sobre la facultad del legislador para ubicar y reubicar funciones administrativas, las mismas quedan despejadas con el texto del ordinal 2 del artículo 148 de la Constitución Nacional (antes de la reforma de 1983), el cual atribuye al Consejo Nacional de Legislación la expedición de las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones del gobierno. Además de estas leyes generales, la Constitución atribuye al Consejo de Legislación la facultad de ex-

pedir leyes especiales para, como lo establece el ordinal 2 del artículo 148, "determinar el número y nomenclatura de los Ministerios de Estado y asignarles funciones". Las reformas de 1983, que sólo se citan por vía de ejemplo, ya que en este aspecto no han entrado a regir, se establece con mayor precisión que la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines del ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial entre otras:

Artículo 153:

"12.- Determinar, a propuesta del Organo Ejecutivo, la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas".

Finalmente advierte la Corte que el Artículo 14 de la Constitución Nacional se refiere a la regulación de la inmigración que no al Departamento estatal a quien puede o debe adscribirse dicha función, sobre todo cuando la ley que regula esta materia está en vigencia desde hace varios años.

También se tacha de inconstitucional el artículo 23 de la Ley 20 de 1983 por que "en concepto del demandante choca con el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución, el cual "ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo en los artículos 23 de la Ley 20 de 1983". Y agrega el demandante que la violación consiste en que la norma constitucional "establece que es atribución del Presidente de la República nombrar los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública, con arreglo al Escalafón Militar, sin establecer ninguna otra limitación, y el artículo 23 de la Ley 20 de 1983 supedita tales nombramientos a la recomendación que formule el Comandante Jefe de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá". El Pleno para examinar el cargo de conformidad a las siguientes consideraciones,

En primer lugar conviene reproducir el texto completo del artículo 23 de la Ley 20 de 1983:

"Artículo 23.- El Presidente de la República, con la participación del Ministerio respectivo, nombrará a los jefes y Oficiales de la Fuerza Pública, de conformidad con el numeral 2 del artículo 79 de la Constitución Política, con la presente ley y el Escalafón Militar y hará esos nombramientos con arreglo a:

- a) La Carrera Militar
- b) El Escalafón Militar
- c) El servicio prestado

Para hacer los indicados nombramientos el Presidente de la Repúbli-

ca recibirá del Estado Mayor a través del Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá las recomendaciones sobre los miembros de la Institución que reúnan las condiciones y requisitos para merecer el nombramiento o ascenso, según el caso".

Como puede observarse, el demandante da una versión muy subjetiva del contenido del artículo 23 de la Ley 20 de 1983 cuando expresa que esta norma legal "supedita" los nombramientos a que se refiere el numeral 2 del artículo 179 "a la recomendación que formule el Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá". Y ello es así, como se pasa a explicar.

En efecto, se le atribuye al Órgano Ejecutivo el "hombrear a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública con arreglo al Escalafón Militar... etc." (ordinal 2 artículo 179 de la Constitución Nacional). La Ley se refiere, además a la carrera militar y el servicio prestado. Y estas disposiciones encuentran base constitucional en el artículo 300 de la Constitución Nacional el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 300.- Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de mérito:

- 1.- La Carrera administrativa
- 2.- La carrera judicial
- 3.- La carrera docente
- 4.- La carrera diplomática y Consular
- 5.- La carrera sanitaria
- 6.- La carrera militar
- 7.- Las otras que la ley determina.

La ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la administración".

Considera el Pleno que el artículo 23 de la Ley 20 de 1983, no colisiona con el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Nacional. Basta la lectura del texto legal y de los textos constitucionales citados para determinar de su confrontación que no hay colisión entre la norma legal y la disposición constitucional. Cabe agregar que en todos aquellos casos de empleados de carrera, los ascensos se hacen previa evaluación de las llamadas, en algunas leyes, Juntas de Personal, la cual prepara, prácticamente, los Decretos, que ha de firmar el Ejecutivo. Y esta es la mejor garantía del cumplimiento del Escalafón. No existe ninguna diferencia sustantiva entre esas Juntas de Personal, en las carreras civiles, y las evaluaciones que hace el Estado Mayor para recomendar, a través de la Comandancia General los ascensos correspondientes. Es la esencia del Escalafón el nombramiento automático, conforme la recomendación del organismo evaluador en favor del empleado.

El demandante tacha de inconstitucional el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 20 de 1983, porque en su concepto

viola el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Nacional. Como explicación de la violación da la siguiente: Que el numeral 8 del artículo 179 "ha sido violado directamente al dejar de aplicarlo en el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 20 de 1983, porque la Constitución establece que son atribuciones del Presidente con el respectivo Ministro la de celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, en tanto el numeral 3 del artículo 8 de la Ley, citado, concede esa facultad a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá".

Sobre este punto el señor Procurador dice:

"III.- El recurrente acusa como inconstitucional el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 20 de 1983, porque dicha norma faculta a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá para celebrar contratos con sujeción al régimen establecido por el artículo cuarto de la Ley Número 3, de 20 de enero de 1977.

La norma impugnada lo que hace es extender a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá el mismo régimen jurídico creado desde 1977 para otras entidades autónomas del Estado, y la materia se refiere sólo a un aspecto procedimental de la contratación que se justifica más en una entidad cuyo jefe supremo lo es el Presidente de la República, que en el resto de las entidades beneficiadas cuyo jefe superior directo lo es otro funcionario público de menor jerarquía. Es probable que se haya advertido que todas las entidades autónomas y las empresas estatales han sido autorizadas por sus leyes orgánicas para la celebración de contratos administrativos, que son distintos a aquellos que se celebran en nombre del Órgano Ejecutivo, y que, además, la legislación fiscal recoge y amplía tales conceptos jurídicos.

No hay ninguna relación entre la contratación que se sustenta en la autonomía administrativa y la facultada que el actual numeral 7 del artículo 164 de la Constitución, (que estará vigente hasta el 11 de octubre de 1984, o después de esa fecha el numeral 8 del artículo 179 de la misma Constitución) confiere al Presidente de la República para que la ejerza con la colaboración del Ministro respectivo. El Código Fiscal permite, incluso, la contratación entre el Gobierno Central y las entidades autónomas, semiautónomas y los municipios.

Por las razones externadas, opino que no existe el vicio de inconstitucionalidad que el recurrente le imputa al numeral 3 del artículo 8 de la Ley 20 de 1983".

El Pleno hace las siguientes consideraciones respecto del cargo de inconstitucionalidad imputado al numeral 3 del artículo 8 de la Ley 20 de 1983.

Esta norma establece como atribución a las Fuerzas de Defensa de la Re-

pública de Panamá la de:

"3.- Celebrar contrato con sujeción al régimen establecido por el artículo 4 de la Ley No. 3 de 20 de enero de 1977".

La norma a que se remite el numeral 3 citado, cual es el artículo 4 de la Ley No. 3 de 20 de enero de 1977, establece que:

"Artículo 4.- Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley los contratos que celebre el Banco Nacional y la Caja de Ahorros".

Con su particular metodología expositiva el demandante hace afirmaciones que no se compadecen ni con los textos legales ni con las normas constitucionales por él citados. Afirma que son atribuciones del Presidente con el respectivo Ministro las de celebrar Contratos Administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, en tanto que el numeral 3 del artículo 8 de la Ley, citado, concede esa facultad a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá", equivale a presentar como una facultad privativa del Presidente con la participación del Ministro respectivo la señalada en el ordinal 8 del artículo 179 de la Carta Política. Y esto es tanto como desconocer que la Ley puede atribuir, como en efecto lo hace, a otras dependencias la celebración de contratos administrativos. Uno de esos casos es precisamente al que se contrae el artículo 4 de la Ley No. 3, de 20 de enero de 1977. Además de ello, la propia Constitución en su artículo 148 autoriza al Consejo Nacional de Legislación para expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones de gobierno sin hacer restricción por ninguna parte al otorgamiento de facultades a las entidades y organismos administrativos para que la Ley les autorice para la contratación administrativa. Aplicando el principio de las fuerzas del precedente, si en el artículo 4 de la Ley 3 de 1977, el Legislador faculta a las entidades administrativas allí mencionadas para contratar directamente, en la forma y por monto que en la misma disposición se señalan, no existe ninguna razón para considerar que esa facultad se agote allí. Si el legislador panameño pudo atribuir al Banco Nacional y a la Caja de Ahorros tal facultad, sentó un precedente que no ha sido objetado por ningún concepto. Así que por la fuerza del mismo la aplicación de ese artículo 4 de la Ley 3 de 1977, en el caso de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, no va más allá de los efectos que tiene en la práctica administrativa de contratación de empréstitos de los que tiene con respecto a las entidades anteriormente mencionadas a las cuales se le había atribuido tal facultad.

Por lo dicho arriba no tiene validez el cargo de inconstitucional que se hace al ordinal 8 del artículo 8 de la Ley 20 de 1983, porque concede igual

atribución a la contenida en el artículo 4 de la Ley 3 de 1977 a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

El demandante también tacha de inconstitucional el artículo 63 de la Ley 20 de 1983, por considerarlo violatorio del artículo 19 de la Constitución Nacional. Explica el concepto de violación diciendo que la norma constitucional citada "prohíbe la creación de privilegios personales, en tanto que el párrafo impugnado crea un privilegio para los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá al permitirle la jubilación con un rango superior al que se ostenta y los privilegios inherentes al nuevo rango, al momento de acogerse a la jubilación".

El texto del último párrafo del artículo 63 de la Ley 20 de 1983, es del tenor siguiente:

"Párrafo: En los casos de los literales a y b del presente artículo la jubilación se concederá con el rango inmediatamente superior al que ostenta el beneficiario y con los privilegios inherentes al nuevo rango".

El artículo 19 de la Constitución Nacional es taxativo en cuanto a prohibir todo fuero o privilegio personal, al igual que toda discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. El privilegio personal, siguiendo la definición que da el Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales de Arturo Orgaz, es una situación excepcional en favor de determinadas personas, establecida por la Ley. (ver Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales, de Arturo Orgaz, Editorial Assandí, Córdoba, agosto de 1956-IV Edición). La larga explicación que da este diccionario del privilegio personal concluye con el siguiente juicio de valor:

"En suma; el privilegio es cosa antipática y se condena, pero se práctica. Lo que demuestra que el mundo de las ideas tiene un eje y el de los hechos otro. O, dicho de otro modo que los hombres se adormecen con el opio de las palabras y los hechos se encargan de despertarlo a estacazos".

Sobre este particular dice el señor Procurador:

".....
VI. Impugna el recurrente el último párrafo del artículo 63 de la Ley 20 de 1983 porque, según él, se establece un privilegio en favor de los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, lo que prohíbe el artículo 19 de la Constitución.

En efecto, la referida norma legal concede a los miembros de las Fuerzas de Defensa el derecho a jubilarse con el rango inmediatamente superior al que ostenta y con los privilegios inherentes al nuevo rango, en el momento en que acojan a la jubilación. Estimo que le asiste razón al recurrente. El artículo 19 de la Constitución prohíbe todo tipo de fueros o privilegios personales. Y de la lectura de la norma impugnada se infiere claramente que ella establece un privilegio en favor de los miembros de la Fuerzas de

Defensa de la República de Panamá por razón, de pertenecer a esa institución, y las ventajas especiales que esa norma consagra no son concedidas al resto de los servidores públicos. Estamos, pues, frente a un privilegio que consiste en conceder emolumentos superiores a los que devengan al momento de jubilarse a un determinado grupo de empleados estatales, dándose la circunstancia adicional de que sobre esa porción adicional, no se ha pagado impuesto alguno cotizaciones a la Caja de Seguro Social.

Como vía de ejemplo, diríamos que constituiría también un privilegio inconstitucional cualquier norma que otorgara a un Personero Municipal el derecho a jubilarse con el cargo de Fiscal de Circuito, sin haberlo ejercido. El ejemplo es aplicable a todas las esferas de la administración pública.

Los fondos para pagar ese privilegio tendrán que provenir de la carga impositiva general que corresponde a todos los contribuyentes y recaudaría también en una disminución injusta de la capacidad del Estado para hacerle frente a la prestación de los servicios públicos, para el sólo beneficio de un grupo de empleados públicos.

En consecuencia, considero que debe declararse inconstitucional el último párrafo del artículo 63 de la Ley 20, de 29 de septiembre de 1983, porque es violatorio del artículo 19 de la Constitución".

Añade la Corte:

Tiene razón el demandante al tachar de inconstitucional el último párrafo del artículo 63 de la Ley 20 de 1983, porque su confrontación con el artículo 19 de la Constitución Nacional salta a la vista la incompatibilidad del privilegio que otorga a los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República que al adquirir el derecho a su jubilación, no sólo se les concede sino que esta concesión se hace a su beneficio con un rango que nunca llegó a adquirir durante su tiempo de servicio. La norma legal contenida en este párrafo es inconstitucional, porque establece el privilegio personal a los miembros de las Fuerzas de Defensa de la República de jubilarse con una categoría o rango que no llegaron a adquirir durante su carrera.

También se impugna de inconstitucional el artículo 66 de la Ley 20 de 1983 por ser violatorio del artículo 21 de la Constitución Nacional. El concepto de violación, directa, lo explica el demandante en los términos que se leen: "Porque la Constitución prohíbe que se prive a las personas de su libertad sin mandamiento escrito de autoridad competente en tanto que el artículo impugnado autoriza la privación de la libertad de los particulares sin el cumplimiento de las formalidades constitucionales citadas;

Y a ello expone el Señor Procurador:

".....
"VII. También demanda el recurrente la inconstitucionalidad del artículo 66 de la Ley 20 de 1983, porque dicha norma autoriza a los miembros de la

Fuerza Pública a privar de su libertad a cualquier ciudadano, para conducirlo al cuartel u otra oficina pública, sin previo mandamiento escrito expedido por autoridad competente, conforme lo exige el artículo 21 de la Constitución.

La norma impugnada corresponde textualmente al artículo 18 de la Ley número 41, de 23 de diciembre de 1953 y al artículo 188 de la Ley número 79, de 25 de junio de 1941, es decir, se trata de una disposición legal que tiene una vigencia de más de cuarenta años, pues su elaboración data de los legisladores de 1941. No obstante lo expuesto, considero que le asiste razón al recurrente. El artículo 21 de la Constitución garantiza el derecho de toda persona a no ser privada de su libertad sin previo mandamiento escrito de la autoridad competente, y la conducción sin dicho orden de una persona cualquiera al cuartel o a cualquiera otra oficina pública equivale a una detención hecha en circunstancia que vulnera la citada norma constitucional. La detención de una persona sin el mandamiento escrito de autoridad competente sólo puede hacerse cuando el delincuente es sorprendido in fraganti delicto.

Siendo así, el artículo 66 de la Ley 20 de 1983 viola el artículo 21 de la Constitución Nacional".

Establece ahora el Pleno:

El artículo 66 impugnado es del tenor siguiente:

"Artículo 66.- El que requerido por un miembro de la fuerza pública para seguirlo al cuartel, a la Alcaldía, a la Corregiduría o a cualquier otra oficina pública se negare o obedeciere o en el trayecto por recurrir se resistiere, sufrirá arresto incommutabile de hasta por 40 días, sin perjuicio de la responsabilidad que le acarreare tal resistencia. Igual pena se impondrá a los que colectiva o individualmente se opusiere al arresto de algún individuo. Las sanciones anteriores serán impuestas por las autoridades administrativas competentes".

La norma constitucional contenida en el artículo 21 es una de las garantías de la libertad individual. El texto de dicha disposición es el siguiente:

"Artículo 21.- Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las normalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él al interesado, si la pidiere.

El delincuente sorprendido in fraganti puede ser aprehendido por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a la autoridad.

Nadie puede ser detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente. Los servidores públicos que violan este precepto tienen como sanción la pérdida de empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la Ley.

No hay prisión o arresto por deuda

u obligación puramente civiles".

El artículo 21 de la Constitución Nacional antes transcrito establece los siguientes principios fundamentales respecto de la libertad individual:

1.- Que nadie puede ser privado de su libertad si no es en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales.

Este principio significa que para decretar un arresto (privación de la libertad) contra cualquier persona, deberá expedirse por la autoridad que lo decreta un mandamiento escrito. Esa autoridad debe tener competencia en el asunto que motiva el arresto. Y el mandamiento escrito debe hacerse con las formalidades legales; esto es, mediante la expedición de una Resolución en la cual se hace constar las razones del arresto, las cuales en todo caso, deben estar previamente definidas en la ley. En consecuencia, un arresto que se lleve a cabo sin el cumplimiento de esos requisitos constitucionales carece de validez.

2.- El individuo a quien se le comine arresto puede pedir a la autoridad que lo ejecuta copia del mandamiento expedido en su contra.

Quiere la Constitución rodear de toda garantía al individuo contra el cual se haya decretado una orden de privación de su libertad. En este segundo principio que se deduce del artículo 21 de la Carta Política se da de al interesado el derecho de pedir copia del mandamiento expedido en su contra; y se obliga al ejecutor del arresto a darla, por contrario imperio de no dársele copia del mandamiento al interesado se estará ante una violación del derecho fundamental de la libertad individual.

3.- Las formalidades exigidas por el inciso primero del artículo 21 de la Constitución Nacional para privar de la libertad a un individuo, excepcionalmente no son exigidas cuando se trate del delincuente sorprendido in fraganti. En estos casos el mismo puede ser aprehendido por cualquier otra persona.

4.- Detenida una persona, aún con el cumplimiento de las formalidades legales, así como en los casos del delincuente sorprendido in fraganti debe ser puesto inmediatamente a ordenes de autoridad competente.

El contenido de ese principio apunta a evitar que el detenido sea mantenido sin que se le formulen cargos por un período indefinido.

5.- La violación de anterior precepto acarrea a los servidores públicos responsables de la misma la pérdida del empleo, sin perjuicios de las penas que para el efecto establezca la Ley.

Dominado por el interés del respeto al derecho fundamental de la libertad individual, el constituyente no sólo establece un término corto de detención, sino que, además sanciona fuertemente a los servidores públicos que violen esa norma. En esa forma se pretende advertir a los servidores públicos que decreten una detención que sus facultades no van más allá que la de practicar

el arresto; y que, por tanto, al detenido deben formularse los cargos correspondientes con el consiguiente derecho de defensa.

Finalmente la norma constitucional prescribe la prisión, detención o arresto por deuda u obligación puramente civiles. Este principio se explica con la noción de que no hay prisión por deuda.

Cuando en el artículo 66 de la Ley 20 de 1983 se faculta a un miembro de la fuerza pública para requerir a cualquier individuo para que lo siga a un Cuartel, a una Alcaldía, a una Corregiduría, o a cualquier otra oficina pública, sin exigir que le exponga los motivos de tal requerimiento, y sin darle al particular el derecho de pedir una explicación y la copia del mandamiento en base al cual se hace tal requerimiento, no cabe duda de que plantea un claro caso de violación del inciso primero del artículo 21 de la Constitución Nacional. Y esto es así, por cuanto esa norma constitucional sólo hace una excepción en cuanto a las formalidades que exige para la privación de la libertad de cualquier individuo, excepción consistente en el caso del delincuente sorprendido in fraganti. Por estas razones el artículo 66 de la Ley 20 de 1983 es inconstitucional.

Se ha acusado también de inconstitucional el artículo 11 de la Ley 20 de 1983 por violar el artículo 2 de la Constitución Nacional, como también el artículo 17 de la misma Constitución. El demandante expone las razones de su impugnación diciendo que el artículo 2 de la Constitución Nacional ha sido violado en forma directa, por omisión, por el artículo 11 de la Ley 20 de 1983, "porque desconoce la separación con que deben actuar los órganos mediante los cuales el Estado ejerce el poder público". Y en cuanto hace al artículo 17 de la Constitución expresa que el mismo "ha sido violado directamente por el artículo 11 de la Ley 20 de 1983, al dejar de aplicarlo, porque en dicha norma constitucional se asegura que las autoridades de la República garantizarán la efectividad de los derechos individuales, en tanto que la disposición impugnada vulnera o quebranta dichos derechos al autorizar a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá para requerir de los particulares información relativa a la defensa nacional o a la seguridad pública sin ninguna formalidad y sin ninguna garantía de protección de dichos derechos individuales.

A ello observa el señor Procurador General de la Nación:

V. El recurrente considera que el artículo 11 de la Ley 20 de 1983 viola los artículos 2 y 17 de la Constitución Política de la República de Panamá, porque dicha norma legal autoriza a las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá para "requerir de los órganos públicos y privados, personas naturales y jurídicas, información relativa a la defensa nacional o la seguridad pública".

El recurrente considera que tal fa-

cultad quebranta el artículo 17 de la Constitución en el que se asegura la efectividad de los derechos individuales y sociales y que también viola el artículo 2 de la Carta Magna porque, a pesar de que las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá es una dependencia del Órgano Ejecutivo, la norma impugnada la faculta para actuar con mayor jerarquía que todos los Órganos del Estado.

La tutela de los derechos individuales y sociales es una de las piedras angulares de la democracia moderna y sólo ella asegura el clima de convivencia respetuosa indispensable para la preservación de la paz social.

La independencia de los Órganos a través de los cuales el Estado ejerce el Poder Público que emana del Pueblo, concebida con el criterio moderno de la colaboración armónica, es uno de los pilares fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional que ha resultado fortalecido con las reformas que el pueblo panameño aprobó recientemente en el referéndum nacional del 24 de abril.

Sin necesidad de mayores elaboraciones y sin entrar en el subjetivo indagatorio de las motivaciones que produjeron su consagración, estimo que debe accederse a esta solicitud del recurrente y que la Corte Suprema de Justicia debe declarar inconstitucional el artículo 11 de la Ley número 20 de 1983".

En este orden de ideas continúa el Pleno expresando:

El artículo 11 de la Ley 20 de 1983, tachado de inconstitucional, a la carta dice:

"Artículo 11: Las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá podrán requerir de los órganos públicos y privados, personas naturales o jurídicas, información relativa a la defensa nacional o a la seguridad pública".

La forma amplia en que está redactado el precitado artículo se presta a aplicaciones abusivas en contra de fundamentales derechos individuales, como son la privacidad de la correspondencia y la inviolabilidad del domicilio o residencia, consagrados en los artículos 29 y 36 de la Constitución Nacional. El giro en que se emplea el verbo requerir, en el artículo 11 de la Ley 20 de 1983, no es preciso. Y no lo es por cuanto se presta a que se tome en algunas de sus diversas acepciones que da el diccionario de la Real Academia de la Lengua. Con esto se introduce una confusión que bien puede derivar al ejercicio abusivo de esa facultad, que si bien se orienta a preservar la seguridad pública y proporcionar elementos que contribuyen a la defensa nacional, no obstante coloca al particular requerido en una situación de indefensión y carencia de derechos que guardan íntima relación con su personalidad, como ya se ha indicado. Al no dársele al individuo ningún derecho para oponerse, fundamentalmente, al requerimiento que se le hace, prácticamente el mismo ha de cumplirse sin las formalidades que para los casos de la inviolabilidad del domicilio

o residencia y de la inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos privados, exigen los artículos 26 y 29 de la Constitución Nacional.

De conformidad con el anterior análisis el Pleno considera que el precitado artículo 11 de la Ley 20 de 1983 plantea posibilidades de su ejercicio abusivo que chocan con la garantía fundamental establecida en el artículo 17 de la Constitución Nacional cuando establece que las autoridades de la República están instituidas, para, entre otros fines "asegurar la efectividad de los derechos y deberes individua-

les y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. En consecuencia, el artículo 11 de la Ley 20 de 1983 es inconstitucional.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia Pleno en el ejercicio de sus facultades de guarda de la integridad de la Constitución DECLARA:

PRIMERO: Que no son inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 45, 51, 56, 58, 59, y 74 de la Ley 20 de 1983.

SEGUNDO: Que son inconstitucionales el artículo 11, el parágrafo final del artículo 68, el artículo 68 y únicamente la frase "sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal", del primer párrafo de artículo 68 de la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983.

Cópiese, notifíquese y publíquese.

Marisol M. Reyes de Vásquez, Juan S. Alvarado, Jorge Chen Fernández, Rafael A. Domínguez, Rodrigo Molina A. Camilo O. Pérez, Enrique Bernabé Pérez A., Luis Carlos Reyes, Américo Rivera L. Santander Casís S. (Secretario).

AVISOS Y EDICTOS

COMPRAVENTAS:

EDICTO EMPLAZATORIO

La suscrita Directora General de Comercio Interior, a solicitud de parte interesada y en uso de sus facultades legales, por medio del presente Edicto:

EMPLAZA:

Al representante legal de la sociedad WESTCHESTER SALES CORPORATION, S.A., cuyo paradero se desconoce, para que dentro del término de diez (10) días contados a partir de la fecha de la última publicación del presente Edicto, comparezca por sí o por medio de apoderado a hacer valer sus derechos en la demanda de oposición contra la solicitud de registro de la marca de fábrica PLAYER.

Se le advierte que de no hacerlo dentro del término correspondiente se le nombrará un defensor de ausente con quien se continuará el juicio hasta el final.

Por lo tanto, se fija el presente Edicto en lugar público de la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Comercio e Industrias, hoy 10. de febrero de 1984, y copias del mismo se tienen a disposición de la parte interesada para su publicación.

ALBERTINA P. DE GARCIA
Directora General de Comercio Interior

Licda. Zaira Santamaría de Latorraca
Secretaria Ad-Hoc

L-026739
(1a. Publicación)

EDICTO EMPLAZATORIO

La suscrita Directora General de Comercio Interior, a solicitud de parte, y en uso de sus facultades legales, por medio del presente Edicto:

EMPLAZA:

Al representante legal de la sociedad HANS SCHWARZKOPF GMBH, cuyo paradero se desconoce, para que dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación del presente Edicto, comparezca por sí o por medio de apoderado a hacer valer sus derechos en la demanda de oposición contra la solicitud de registro de la marca de fábrica CLYNOL.

Se le advierte que de no hacerlo dentro del término correspondiente, se le nombrará un defensor de ausente con quien se continuará el juicio hasta el final.

Por lo tanto, se fija el presente Edicto en lugar público de la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Comercio e Industrias hoy 10. de febrero de 1984, y copias del mismo se tienen a disposición de la parte interesada para su publicación.

ALBERTINA PAREDES DE GARCIA
Directora General de Comercio Interior

Licda. Zaira Santamaría de Latorraca
Secretaria Ad-Hoc

L-026738
(1a. Publicación)

DIVORCIOS:

EDICTO EMPLAZATORIO NUMERO 125
EL QUE SUCRIBE, JUEZ SEXTO
DEL CIRCUITO DE PANAMA, RAMO
CIVIL, por medio del presente edicto emplazatorio;

EMPLAZA:

A LUCIA ROJAS DE QUINTERO, cuyo paradero se desconoce para que dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación de este edicto en un diario de la localidad, comparezca ante este Tribunal por sí o por medio de apoderado a hacer valer sus derechos en el Juicio de Divorcio que en su contra ha inter-

puesto AURELIO QUINTERO GARCIA.

Se advierte al emplazado, que si no comparece en el término indicado, se le nombrará un defensor de ausente con quien se seguirá el juicio en los Estrados del Tribunal.

Para la publicación legal de este edicto, copia del mismo se pone a disposición de parte interesada, hoy, veintinueve de noviembre de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Panamá, 21 de noviembre de 1983.

EL JUEZ,
(fdo.) LICDO. CARLOS STRAH CASTRELLON,

(fdo.) EDGAR UGARTE J.
EL SECRETARIO,

(L026068)
Única Publicación

EDICTO EMPLAZATORIO No. 17

El Suscrito, Primero del Circuito de Panamá, Ramo Civil, por este medio:

EMPLAZA:

A ALONSO RODRIGO BLAKE CRISTL, para que por sí o por medio de apoderado judicial, comparezca a estar a derecho en el juicio de divorcio que en su contra ha instaurado en este Tribunal su esposa AURA GUADALUPE PACHECO DE BLAKE.

Se hace saber al emplazado que si no comparece al Tribunal dentro del término de diez (10) días contados a partir de la última publicación del presente edicto en un diario de la localidad se nombrará un defensor de ausente con quien se seguirá el juicio hasta su terminación.

Panamá 27 de enero de 1984

El Juez,
(Fdo) Licdo. Homero Cajar P.

El Secretario
(Fdo) Ricardo Lezcano C.

L-026335
Única Publicación