

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 123

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 12 de marzo de 2015

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El **Doctor Ernesto Cedeño Alvarado**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad del **artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012**, que deroga la Ley 32 de 1999, “Por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones”.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del **artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012**, que deroga la Ley 32 de 1999, “Por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones”, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 1. Se deroga la Ley 32 de 23 de julio de 1999, Por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones.” (Cfr. foja 2 de la Gaceta Oficial 27110-A de 30 de agosto de 2012).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

A juicio del accionante, el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012 infringe los artículos 2, 159, 163 y 203 de la Constitución Política de la República,

los que, en su orden, se refieren al principio de separación de los poderes públicos; la función legislativa, particularmente, la que consiste en expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales; las actividades que le están prohibidas al Órgano Legislativo; y al número de Magistrados que componen la Corte Suprema de Justicia (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el accionante indica que la Asamblea Nacional vulneró el principio de separación de los poderes públicos y la armónica colaboración que debe existir entre éstos, puesto que aprobó la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, por medio de la cual derogó la Sala Quinta, de Instituciones de Garantías, de la Corte Suprema de Justicia; y que basándose en su potestad para expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales, incurrió en una conducta prohibida, al expedir una ley que contraría la letra y el espíritu de la Constitución Política de la República (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Además, el accionante manifiesta que el Órgano Legislativo está facultado para emitir las leyes que establezcan la composición de la Corte Suprema de Justicia; el número de Magistrados; y la división de las Salas; sin embargo, no le otorga la potestad para suprimir o eliminar estas últimas (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

III. Antecedentes.

Antes de expresar nuestro concepto respecto de la acción en estudio, esta Procuraduría considera necesario referirse a la evolución de la Sala Quinta, de Instituciones de Garantías, y en la decisión que al respecto adoptó la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, tal como lo explicamos a continuación.

La Sala Quinta, de Instituciones de Garantías, de la Corte Suprema de Justicia fue creada mediante la **Ley 32 de 23 de julio de 1999**, que le asignó funciones y jurisdicción en todo el territorio nacional (Cfr. Gaceta Oficial 23,848 de 26 de julio de 1999).

Al tenor de lo dispuesto en dicha ley, se aumentó de 9 a 12 el número de Magistrados que componían la Corte Suprema de Justicia. También se incrementó el número de sus Salas de 4 a 5, así: Sala Primera, de lo Civil; Sala Segunda, de lo Penal; Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo; Sala Cuarta, de Negocios Generales; y Sala Quinta, de Instituciones de Garantías (Cfr. Gaceta Oficial 23,848 de 26 de julio de 1999).

Tres (3) meses después, el Órgano Legislativo emitió la **Ley 49 de 24 de octubre de 1999**, por medio de la cual derogó la Ley 32 de 23 de julio de 1999; y, como consecuencia, suprimió la Sala Quinta de la Corte Suprema de Justicia y el nombramiento de los Magistrados que ejercían funciones en ese Tribunal.

Algunos de los artículos de la Ley 49 de 24 de octubre de 1999 fueron demandados ante la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a través de las siguientes acciones de inconstitucionalidad:

“Acción de inconstitucionalidad formulada por el Licenciado Carlos Eugenio Carrillo en nombre y representación de Miguel Bush Ríos contra los artículos 1, 3, 5, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999.”

“Acción de inconstitucionalidad formulada por el Licenciado Jorge Zúñiga Sánchez contra el artículo 1 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999.”

“Acción de inconstitucionalidad formulada por el Licenciado Nelson Rojas Ávila contra los artículos 1, 2, 3, 5, 8, 15, 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999.”

“Acción de inconstitucionalidad formulada por el Licenciado Mario Velásquez Chizmar contra el artículo 28 de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999.”

Las acciones de inconstitucionalidad antes descritas fueron acumuladas y decididas por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante **Sentencia de 25 de enero de 2011**, que en lo medular indicó lo siguiente:

“Como se desprende de una lectura profunda y mesurada de los textos constitucionales citados, **el constituyente facultó al Órgano Legislativo para crear,**

mediante Ley formal, los tribunales y cargos judiciales que requiriera el sistema de administración de justicia, lo cual garantiza la colaboración armónica entre los poderes del Estado que demanda la propia Carta Magna. No obstante, al entrar esta Corporación de Justicia a un análisis detallado, concluimos que el artículo 203 de la Constitución Política (antes correspondía al artículo 200) establece claramente cómo estará integrada la Corte Suprema de Justicia, por el número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un período de diez (10) años. Como podemos apreciar, el artículo 203 de la Constitución señala claramente la facultad que tiene la Ley para determinar y establecer el número de Magistrados que integrarán la Corte Suprema de Justicia, la cual se dividirá en Salas, cada una formada por tres (3) Magistrados permanentes. Sin embargo, **en ningún momento el precitado artículo le da atribuciones al Legislador para suprimir o eliminar Magistrados de la Corte Suprema de Justicia ni para suprimir o eliminar alguna de sus Salas.** Apuntando en esta misma dirección, la parte final del artículo 203 señala expresamente que ‘la Ley dividirá la Corte en Salas formadas por tres Magistrados permanentes cada una’, **lo cual reafirma, una vez más, que la Constitución Política en ningún momento le otorga atribución al Órgano Legislativo para suprimir ni para derogar ninguna de las Salas de la Corte Suprema de Justicia,** ni tampoco para dejar sin efecto el nombramiento de los Magistrados que la integran. **De esta forma, la Corte considera necesario establecer de forma categórica, y sin lugar a dudas, que no es posible que por Ley se pueda derogar una o más Salas de la Corte Suprema de Justicia, porque tal hecho -evidentemente contrario a la Constitución- atentaría, además, contra la estabilidad judicial e independencia de uno de los tres Órganos del Estado, en este caso, de la Corte Suprema de Justicia.** En este sentido, la Corte considera imprescindible determinar clara y categóricamente que el precitado artículo 203, tal cual está redactado, nos conduce a la lógica conclusión de que **la Ley tiene la facultad de aumentar el número de Magistrados de la Corte, al poder crear Salas nuevas, pero de ninguna manera puede disminuir el número de Magistrados ni suprimir las Salas que ya han sido creadas, porque tal precedente sería pernicioso y perjudicial para la estabilidad jurídica de esta Corporación de Justicia...** (Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración).

Con fundamento en tales premisas, ese Tribunal decidió, en la **Sentencia de 25 de enero de 2011: “DECLARAR QUE SON INCONSTITUCIONALES los artículos 1, 2, 3, 8, 15, 28, 29 (transitorio), 30 (transitorio), 31 (transitorio) y 32**

(sólo en lo que se refiere a la derogatoria de la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, la modificación de los artículos 71, 73, el numeral 1 del artículo 2602, todos del Código Judicial, y el restablecimiento de la vigencia del artículo 91 del Código Judicial), de la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 dictada por la Asamblea Legislativa, y publicada en la Gaceta Oficial N° 23,914 de 24 de octubre de 1999”.

Lo anterior, también motivó que en la **Sentencia de 25 de enero de 2011**, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, invocara **el principio de la reviviscencia de la ley derogada**, al señalar que: “...*la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma que ha derogado disposiciones anteriores, acarrea como consecuencia que dichas disposiciones recuperan su vigencia. Este fenómeno es conocido como la reviviscencia de una ley derogada*”; producto de lo cual el Tribunal dispuso lo siguiente:

“Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto por esta Corporación de Justicia, y al declararse la inconstitucionalidad de las normas anteriormente indicadas, **queda expresamente vigente la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, mediante la cual se creó la Sala Quinta de Instituciones de Garantías...**”

Posteriormente, el Órgano Legislativo emitió la **Ley 53 de 30 de agosto de 2012**, cuyo artículo 1 nuevamente derogó la Ley 32 de 23 de julio de 1999 “por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones”.

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría es consciente que la materia a la que se refiere la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, ya fue objeto de análisis por parte de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la **Sentencia de 25 de enero de 2011**, antes citada.

No obstante lo anterior, **este Despacho disiente, respetuosamente, de dicho pronunciamiento judicial, por las razones que pasamos a explicar.**

El **artículo 202 de la Constitución Política de la República** es claro al indicar que el Órgano Judicial **está constituido** por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados **que la Ley establezca**, de lo que resulta fácil inferir que **el Órgano Legislativo es el que tiene la facultad para “constituir”, mediante Ley, la composición de los organismos que administran justicia**, según se observa a continuación:

“Artículo 202. El Órgano Judicial **está constituido** por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y juzgados **que la Ley establezca**. La administración de justicia también podrá ser ejercida por la jurisdicción arbitral conforme lo determine la Ley. Los tribunales arbitrales podrán conocer y decidir por sí mismos acerca de su propia competencia.” (Lo destacado es nuestro).

En ese mismo sentido, el **artículo 203 de la Carta Magna** indica que: *“La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados **que determine la Ley...** La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una.”* (La negrita es nuestra).

A nuestro entender, las expresiones **“...que la Ley establezca...”**; **“...que determine la Ley...”**; y **“La Ley dividirá ...”** contenidas, de manera respectiva, en los **artículos 202 y 203 del Estatuto Fundamental**, constituyen **cláusulas de reserva legal**; concepto que debe entenderse como el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la Constitución Política de la República entrega al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo para que éste, a su vez, las desarrolle a través de leyes formales.

La definición de **cláusula de reserva legal** ha sido explicada por la doctrina constitucional panameña, que ha sido recogida por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en su **Sentencia de 13 de octubre de 1997**, en los siguientes términos:

“...En otras palabras, se trata de normas sujetas a la llamada **‘cláusula de reserva legal’** lo cual, a decir del doctor QUINTERO, significa ‘que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley’ (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I.

Imprenta Antonio Lehman. San José. 1967. pág. 618).” (Lo destacado es nuestro).

En nuestra opinión, **la delegación que la Constitución Política de la República encomienda al Órgano Legislativo para que éste la ejecute a través de una Ley, así como la facultad para “constituir el Órgano Judicial”** por medio de ese mismo mecanismo, **le permite al “Legislador”,** hoy Diputado, **crear nuevos tribunales y también suprimirlos,** tal como ocurrió con la Sala Quinta, de Instituciones de Garantías, de la Corte Suprema de Justicia.

Esa es la razón por la que no compartimos el criterio expuesto por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 25 de enero de 2011, cuando señala que “...El artículo 203 de la Constitución Política de la República no le otorga atribución al Órgano Legislativo para suprimir o derogar alguna de las Salas de la Corte Suprema de Justicia ni disminuir el número de sus Magistrados...”

Por consiguiente, tampoco compartimos la conclusión a la que arriba nuestro Máximo Tribunal de Justicia cuando sostiene que, cito: “...no es posible que por Ley se pueda derogar una o más Salas de la Corte Suprema de Justicia, porque tal hecho -evidentemente contrario a la Constitución- atentaría, además, contra la estabilidad judicial e independencia de uno de los tres Órganos del Estado, en este caso, de la Corte Suprema de Justicia...”

Como consecuencia lógica, la Procuraduría de la Administración es del criterio que **el artículo 1 de la Ley 49 de 24 de octubre de 1999,** que, en su momento derogó en todas sus partes la Ley 32 de 1999, “Por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones”, **no debió ser declarado inconstitucional** (Cfr. página 1 de la gaceta Oficial 23,914 de 24 de octubre de 1999).

A nuestro modo de ver, esos mismos planteamientos sirven de sustento al **concepto de este Despacho,** en el sentido que **el artículo 1 de la Ley 53 de 30**

de agosto de 2012, que nuevamente derogó la Ley 32 de 23 de julio de 1999, “por la cual se crea la Sala Quinta de Instituciones de Garantías, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones”, **debe ser declarado constitucional**.

Decimos esto, porque de acuerdo con su sentido literal, resulta evidente que lo dispuesto en el **artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012**, que se acusa como violatorio del orden constitucional, obedece a lo indicado en la cláusula de reserva legal que el propio constituyente autorizó en los artículos 202 y 203 del Estatuto Fundamental, tal como lo explicamos en los párrafos precedentes.

Por lo expuesto, la Procuraduría de la Administración respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de agosto de 2012, puesto que no infringe los artículos 2, 159, 163, 203 ni algún otro de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 918-12-I