

12 de Noviembre de 1999.

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto El Licenciado José Ramiro Fonseca Palacios, contra el artículo 17 de la Ley No. 31 de 29 de mayo de 1998, mediante el cual se deroga la sección 3ª del Capítulo III, Título I, Libro III del Código Judicial.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del traslado que nos ha conferido esa Augusta Corporación de Justicia, visible a foja 8 del expediente, nos corresponde emitir concepto en relación con la Demanda de Inconstitucionalidad, interpuesta por el Licenciado José Ramiro Fonseca Palacios, contra el artículo 17 de la Ley No. 31 de 29 de mayo de 1998, mediante el cual se deroga la sección 3ª, del Capítulo III, Título I, Libro III del Código Judicial.

I. El acto acusado de Inconstitucional.

Conforme llevamos expresado, la pretensión de Inconstitucionalidad se circunscribe al artículo 17 de la Ley No. 31 de 29 de mayo de 1998, que es del tenor literal siguiente:

¿Artículo 17. Se deroga la Sección 3ª del Capítulo III, Título I, Libro III del Código Judicial, compuesta por los artículos 2010 al 2023.

Parágrafo. Las acusaciones particulares que estuviesen formalizadas al momento de la entrada en vigencia de esta Ley, podrán continuar hasta la terminación de los procesos respectivos¿.

II. Disposición Constitucional que se dice infringida y el concepto de infracción.

Según el demandante se ha vulnerado el artículo 43 de la Constitución Política, que dispone:

¿Artículo 43. Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada¿.

La presunta infracción del artículo transcrito, en lo medular lo expone el demandante, de la siguiente manera:

¿El parágrafo plasmado en el artículo 17 de la Ley No. 31 de 29 de mayo de 1998, vulnera el contenido del artículo 43 de la Constitución Nacional de manera directa por omisión, toda vez que ha sido la intención del legislador aplicar a este precepto de rango procesal, la retroactividad de la Ley 18 de 1986, cuando a ciencia cierta la norma constitucional bajo estudio solamente permite la aplicación del Principio de Retroactividad de la Ley, en materia criminal o penal, o cuando una ley sea de interés social o de Orden Público y el propio texto de esa ley así lo contemple.

Dicho en otras palabras, el Parágrafo inserto en el artículo 17 de la Ley 31 de 29 de mayo de 1998, pretende a todas luces que los Jueces, Magistrados, Procuradores y Fiscales, apliquen el Principio de Retroactividad de la Ley procesal panameña, en aquellos casos en que una persona determinada haya formalizado a través de un abogado, un escrito de Acusación Particular, antes de la entrada en vigencia de la nueva ley procesal (Ley 31 de 1998).

No obstante, el párrafo acusado de violar el artículo 43 del texto Constitucional, es ambiguo en cuanto a que el propio artículo in cita, deroga todos (sic) las normas contenidas en los artículos 2010 a 2023 del Código Judicial, para después permitir que un Juez o Fiscal, tengan que aplicarlos, cuando ya fueron derogados o sacados del Código Judicial, sustentando aquello en el Principio de Retroactividad de la ley.

Empero, el texto literal del artículo 43 de la Carta Magna, es tan sencillo que no admite interpretación sutil de ninguna especie y ello obedece a que solamente permite que la Retroactividad de la ley se aplique en materia criminal (Código Penal) y de manera excepcional cuando la Ley es de Orden Público o de Interés Social. Pero se exige en este caso, que se exprese de este modo en la propia ley, aspecto que no se produce con el artículo 17 de la Ley 31 de 1998;

¿
(Cfr- f-3)

Examen de Constitucionalidad.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio u opinión, respecto a la controversia jurídica constitucional en estudio, previa exposición del acto acusado de inconstitucional y de la disposición supuestamente infringida y su concepto.

En nuestro país la guarda e integridad de la Constitución se le ha confiado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo establece el artículo 203 del citado cuerpo de normas constitucionales.

Por lo expuesto consignamos nuestro criterio, previa revisión de las consideraciones antes señaladas, las cuales originaron que se solicitara la declaratoria de inconstitucionalidad respectiva.

A nuestro juicio, el artículo 17 de la Ley No. 31 de 29 de mayo de 1998, no vulnera en forma directa por omisión, el artículo 43 de la Constitución Política, al consagrar en su párrafo que las acusaciones particulares que estuviesen formalizadas al momento de la entrada en vigencia de la ley, podrán continuar hasta la terminación de los procesos respectivos, ya que de la inteligencia de la norma se infiere, que la intención del legislador, era precisamente coadyuvar en la culminación de los procesos, en que existiera acusación particular, los cuales no representan un número considerable, por lo que disentimos del criterio del demandante, al considerar que se podría caer en graves yerros de aplicación de la ley procesal en lo que respecta a las acusaciones particulares, al tener que aplicarse normas que han sido derogadas.

El Pleno de nuestra más Alta Corporación de Justicia, mediante sentencia de 30 de mayo de 1995, referente al Principio de la Retroactividad de la ley, se pronunció de la siguiente manera:

¿Una vez más, entonces el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio del control Constitucional, tiene que abordar el delicado tema de los efectos de la ley en el tiempo¿ de conformidad con el principio de la retroactividad que consagra el artículo 43 de la Constitución¿. Pero antes, oportuno resulta destacar, que según el autor Mario de la Cueva, ocurre frecuentemente que un acto jurídico haya nacido al amparo de una ley que continúe produciendo efectos al momento en que esa ley dejó de tener existencia en el mundo de lo jurídico y más aún, que esos efectos se prolonguen durante la vigencia de la nueva ley. En este sentido, el citado autor acota que se trata de la cuestión conocida con el nombre de ¿problema de la retroactividad de la ley¿.

Cabe señalar igualmente que, ciertamente en el fallo parcialmente transcrito en la Vista emanada del Despacho Superior de la Procuraduría de la Administración, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al referirse a los efectos retroactivos del Decreto de Gabinete

No. 43 de 17 de febrero de 1990, el cual se limita a decretar, a partir de su promulgación, la reducción de las jubilaciones de vejez al límite de B/.1500.00, entre otros criterios sostuvo que si bien dicho instrumento legal altera las situaciones reconocidas el amparo de la legislación anterior, únicamente en cuanto a sus efectos futuros, lo cual algunos autores ¿ciertamente califican como irretroactividad atenuada o de primer grado¿, sin embargo, para la doctrina moderna no entraña retroactividad de la ley en sentido estricto.

Luego entonces, también en el caso concreto es importante destacar, que el impugnado literal e) del artículo 2 de la ley 20 de 1994, si bien altera para el futuro el monto de la fianza, sin embargo reconoce como válidas las licencias de Agente Corredor de Aduanas vigentes al promulgarse la ley, por lo que en este sentido, los efectos de la situación creada bajo el amparo de la ley anterior se prolongan durante la vigencia de la misma ley. Esto, ciertamente no entraña retroactividad de la ley en rigor jurídico, y por ende tampoco se viola el principio de irretroactividad de la ley que consagra el artículo 43 de la Constitución¿

El párrafo del artículo 17 de la Ley No. 31 de 29 de mayo de 1998, que establece que¿ las Acusaciones particulares que estuviesen formalizadas al momento de la entrada en vigencia de esta Ley, podrán continuar hasta la terminación de los procesos respectivos¿, no entraña retroactividad de la ley en rigor jurídico, ya que únicamente permite la continuación del trámite de las mismas hasta culminar los procesos, lo cual, no viola el principio de irretroactividad de la Ley que consagra el artículo 43 de la Constitución Política.

Por otro lado, el Pleno de nuestra más Alta Corporación de Justicia, en la Sentencia de 24 de mayo de 1991, referente al Principio de Irretroactividad de la ley, en lo medular, destaca lo siguiente:

¿Ocurre que esta doctrina, más precisa en sus conceptos, no se ha limitado a establecer el alcance del principio de irretroactividad de la ley como algo absoluto, (cuya finalidad apunta a la seguridad jurídica de que debe estar investido todo ordenamiento legal y respeto de los derechos constituidos a su amparo), sino que hace la debida confrontación de aquel principio con el que la ¿inmediata aplicación de la ley¿, que también responde a una exigencia válida de todo nuevo ordenamiento, Tanto es así que el artículo 167 de la Constitución vigente establece que ¿toda ley¿ comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior.

¿ Sin embargo, la tendencia predominante en la doctrina (por lo menos en la del derecho continental europeo, más afín a la nuestra en este aspecto), pareciera ser la de no recomendar su incorporación como precepto constitucional, sino de tratar el tema de la irretroactividad dentro de la reglamentación de la ley que rige con carácter general para todas las ramas del derecho, y que tradicionalmente aparece consignado en el Título Preliminar del Código Civil, tal cual ocurre, como ya vimos, en España.

Es significativo el hecho de que ni siquiera a raíz de la apertura democrática que permitió incorporar al constitucionalismo español las más modernas corrientes en materia de los Derechos Fundamentales y de las instituciones garantizadoras del Estado de derecho, se haya considerado conveniente o necesario incorporar a la moderna Constitución Española de 1978 el principio de la irretroactividad de la ley, en los términos en que está concebido en la Constitución panameña.

Interesa observar que la nueva Constitución española, en su artículo 9, ¿garantiza la irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos

individuales, lo cual nos conduce a la conclusión de que en el régimen jurídico español el principio pareciera trabajar en dirección contraria a como lo entendemos y concebimos nosotros, permitiendo que todas las leyes puedan tener carácter retroactivo si así lo dispone el legislador, salvo las excepciones que naturalmente se mencionan en la propia Constitución..

Todo indica, pues, que contrario a lo que pregonan los impugnadores del artículo 2 del Decreto de Gabinete No. 43, posición que, por cierto, es compartida por el propio señor Procurador General de la Nación, la tendencia actual parece ser la de relegar el tema de la irretroactividad de la ley a la legislación civil y, en todo caso, la de morigerar la intangibilidad de dicho principio, dejando al legislador cierta libertad para determinar cuando resulta conveniente al interés común que una ley surta efecto, no sólo con relación a hechos que ocurran a partir de su sanción, como es el caso que nos ocupa, sino, lo que es más grave, con relación a hechos ocurridos con anterioridad a ese momento, sin que con ello se atente contra la seguridad o la certeza jurídica.

De todas formas, la circunstancia de que aún permanezca vigente el comentado artículo 3 del Código Civil, que estatuye el respeto a los derechos adquiridos, nos obliga a considerar el punto de si en nuestro sistema legal aún tiene aplicación práctica dicha teoría.

El párrafo citado no vulnera el principio de irretroactividad, tal y como manifestamos con anterioridad, puesto que persigue que culminen los procesos en que existían acusaciones particulares formalizadas al entrar en vigencia la Ley.

Frente a las anteriores consideraciones, somos de opinión que los presupuestos del artículo 43 de la Constitución Política que se dicen violados, quedan salvaguardados, al igual que el resto de los artículos de dicha Ley fundamental por lo cual pido que se deniegue la petición contenida en esta demanda de inconstitucionalidad.

Del señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/4/bdec.

Lic. Victor L. Benavides P.
Secretario General