

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 502

Panamá, 26 de septiembre de 2012

**Acción de
Inconstitucionalidad.**

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

El licenciado Rogelio Cruz Ríos, actuando en nombre y representación del **Movimiento de Abogados Gremialistas**, interpone acción de inconstitucionalidad en contra del **numeral 6 del artículo 100 del Código Judicial**.

Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

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 Movimiento de Abogados Gremialistas, por conducto de su presidente y representante legal, solicita que se declare inconstitucional el numeral 6 del artículo 100 del Código Judicial, cuyo texto único fue adoptado por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la entonces Asamblea Legislativa y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante la resolución 1 de 30 de agosto de 2001, y publicado en la gaceta oficial 24,384 de 10 de septiembre de ese año, el cual prevé una de las atribuciones que tiene la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. fojas 1-4 del expediente judicial).

Para una mejor comprensión del tema objeto de este análisis constitucional, procedemos a citar el contenido de dicha norma, así:

“Artículo 100. A la Sala Cuarta corresponde:

- ...
6. *Proponer las reformas o modificaciones que requieran las leyes, presentando a la Asamblea Legislativa el proyecto o proyectos necesarios, con una clara y minuciosa exposición de motivos*
- ...”

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

A juicio del actor, el numeral 6 del artículo 100 del Código Judicial, infringe el literal c del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política de la República, cuyo texto es del tenor siguiente:

“Artículo 165. Las leyes serán propuestas:

1. Cuando sean orgánicas:

- a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.*
- b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.*
- c. **Por la Corte Suprema de Justicia**, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.*
- d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.*

...”. (Lo resaltado es nuestro).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar su pretensión, el accionante expresa que de acuerdo con el literal c del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política de la República, la iniciativa legislativa le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, únicamente cuando se trate de leyes orgánicas relativas a la expedición o reformas de los Códigos Nacionales. Sin embargo, estima que este precepto constitucional es infringido por el numeral 6 del artículo 100 del Código Judicial, el cual le atribuye dicha facultad a la Sala Cuarta de Negocios Generales de ese Alto Tribunal de Justicia, sin hacer una distinción entre leyes orgánicas y ordinarias (Cfr. fojas 1-4 del expediente judicial).

Como se puede inferir del párrafo que antecede, el debate jurídico que se plantea radica en el organismo dentro del Poder Judicial al que nuestra Carta Magna, por conducto de la norma acusada, le atribuye iniciativa legislativa, por lo que, previo al examen constitucional que corresponde, procedemos a efectuar algunas precisiones en torno a esa facultad de proponer leyes al Órgano Legislativo.

En términos generales, la iniciativa legislativa se define como la *“facultad y el derecho que la constitución otorga o reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales o particulares a proponer, denunciar o solicitar del órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto. Por virtud del ejercicio de esa facultad o de ese derecho, su titular provoca la acción del órgano legislativo, de las partes que lo componen o entes que dependen de él y los conmina a adoptar una resolución respecto a la materia objeto de la iniciativa...”*. (ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GAISMAN, Laura. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional. Volumen 2. Oxford University Press. México, D.F. Diciembre, 2004).

En un sentido más estricto, el autor panameño César Quintero, en su obra titulada Derecho Constitucional, al referirse a la iniciativa legislativa prevista en nuestro ordenamiento jurídico, anota lo siguiente:

“Iniciativa legislativa es la facultad de proponer leyes al Órgano Legislativo presentándole los respectivos proyectos de las mismas. En contra de lo que pudiera pensarse, esta facultad no es privativa de los miembros de dicho órgano. En Panamá la poseen los Ministros de Estado en grado mayor, como veremos, que los Diputados; la posee, aunque circunscrita a la elaboración y reforma de ciertos códigos, la Corte Suprema de Justicia, así como el Tribunal Electoral, en lo que atañe a leyes electorales. Y la tienen también, aunque no la ejerce, la Comisión Legislativa Permanente. En los Estados que admiten la

iniciativa popular en escala nacional, un número determinado de ciudadanos puede formular y presentar proyectos de leyes que obligan al parlamento a discutirlos y votarlos.” (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Librería, litografía e imprenta Antonio Lehman, San José, Costa Rica. 1967.) (Lo subrayado es nuestro).

Con sustento en las consideraciones expuestas, queda claro entonces que en el proceso de formación de las leyes, esta iniciativa es una facultad que nuestra Carta Fundamental le atribuye a ciertos organismos para que puedan proponer proyectos de ley al Órgano Legislativo. En ese sentido, el numeral 1 del artículo 165 del mencionado cuerpo normativo indica quiénes están facultados para ejercer la iniciativa para presentar proyectos de leyes orgánicas, a saber: las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional; los ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete; la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, únicamente cuando se trate de la expedición o reformas de los códigos nacionales; y el Tribunal Electoral, respecto a materias que sean de su competencia.

Sobre este último aspecto recae la controversia constitucional que expone el Movimiento de Abogados Gremialistas, en el sentido de que, a su juicio, de acuerdo con el contenido de la mencionada disposición es la Corte Suprema de Justicia -en Pleno- y no la Sala Cuarta de Negocios Generales de ese Tribunal colegiado, conforme lo prevé el numeral 6 del artículo 100 del Código Judicial, quien ostenta la iniciativa legislativa para presentarle a la Asamblea Nacional proyectos de leyes orgánicas relativos a la expedición y reformas de los códigos nacionales.

Para dilucidar la situación que se plantea, lo que prosigue es determinar qué debe entenderse por Corte Suprema de Justicia, cuando en el literal c del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política de la República se le señala como organismo que ostenta iniciativa legislativa para proponer leyes orgánicas.

Para tales propósitos, debemos entonces recurrir a los principios que gobiernan la interpretación constitucional como medio para la realización de las finalidades que persigue la normativa superior, en especial, al denominado principio de unidad de la Constitución, según el cual la norma constitucional no debe entenderse en forma aislada, sino considerarse dentro del conjunto constitucional, conforme lo anotó el Pleno de esa Alta Corporación de Justicia en sentencia de 19 de julio de 2000, que en lo pertinente indica:

“La situación especial anterior nos compele a recurrir a los principios que gobiernan la interpretación constitucional como vía a la realización de las finalidades que la normativa superior señala, y entre estos principios al de ‘Unidad Constitucional’, principio que en ocasión anterior ya ha sido acogido por la Corte.

Sobre el tema, es oportuno traer a colación el comentario que esbozó el Magistrado Arturo Hoyos en su obra ‘LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL’, quien al referirse al ‘Principio de Unidad de la Constitución’, dijo lo siguiente:

‘Este principio es una consecuencia de la aplicación del método sistemático de interpretación jurídica al plano constitucional. La norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional’. (HOYOS, Arturo, ‘LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL’, Edit. TEMIS, S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993, págs. 23-24.)

A punto seguido, el autor citó un fallo de este Pleno, de 5 de abril de 1990, que declaró inconstitucionales diversas normas que permitían al Órgano Ejecutivo nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Trabajo.

El extracto correspondiente de dicha decisión, reveló lo siguiente:

‘... Mas, sin embargo, ni esta norma ni cualesquiera otras de la ‘ley de leyes’, debe interpretarse aisladamente, toda vez que, de lo contrario, a juicio de la Corte, se caería en el riesgo de apreciar el verdadero sentido orgánico de la Constitución, guiándose por el

aspecto de su articulado, prescindiendo, así, de los preceptos que conforman su unidad, en cuanto a los principios y temas que la Carta Fundamental postula.

...

Esta interpretación, aislada y restrictiva, sin establecer la necesaria concordancia entre los preceptos constitucionales, con olvido de la unidad de la Constitución, impide conocer el verdadero sentido y la finalidad real del estatuto fundamental de la República, como ha ocurrido en el caso de las normas legales acusadas por los demandantes.

A propósito de este criterio de interpretación basado en la unidad orgánica de la Constitución (que la Corte comparte) el tratadista KONRAD HESSE) citado por el Doctor Arturo Hoyos, ha dicho que:

'...la relación e interdependencia existente entre los distintos elementos de la Constitución obligan a no contemplar en ningún caso sólo la norma aisladamente sino siempre además en el conjunto en el que debe ser situada; todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que eviten contradicciones con otras normas constitucionales. La única solución del problema coherente con este principio es la que se encuentra en consonancia con las decisiones básicas de la Constitución y evite su limitación unilateral'. (Lo subrayado es nuestro).

Establecida la importancia de la aplicación del principio de unidad de la Constitución y con el objeto de conocer lo que involucra el término Corte Suprema de Justicia, observamos que al hacer alusión a ese Alto Tribunal de Justicia los artículos 203, 207, 209 y 214 del Texto Fundamental disponen lo siguiente:

***“Artículo 203.** La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del 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 años...” (Lo subrayado es nuestro).*

***“Artículo 207.** No se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas.” (La subraya es de este Despacho).*

“Artículo 209. *En los Tribunales y juzgados que la Ley establezca, los Magistrados serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los Jueces por su superior jerárquico. El personal subalterno será nombrado por el Tribunal o juez respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial, según lo dispuesto en el Título XI”. (Lo subrayado es nuestro).*

“Artículo 214. *La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos de Presupuesto...”. (Lo subraya es de este Despacho).*

Del texto de las normas reproducidas se infiere que cuando el Constituyente se refiere a la Corte Suprema de Justicia lo hace como tribunal colegiado, integrado por la totalidad del número de magistrados; criterio que se corresponde en el plano legal con el artículo 70 del Código Judicial que desarrolla el precepto contenido en el citado artículo 203 constitucional de la siguiente manera:

“Artículo 70. *“La Corte Suprema de Justicia se compone de nueve magistrados elegidos conforme lo señala la Constitución Política.” (Lo subrayado es nuestro).*

Igual razonamiento se desprende del contenido del artículo 72 del Código Judicial, el cual señala que la Corte Suprema de Justicia está integrada por cuatro salas; así como de lo previsto por el artículo 74 y el numeral 2 del artículo 87 del mismo código de procedimiento, de acuerdo con el cual le compete a esa corporación judicial, en Pleno, elegir a su presidente y vicepresidente en el mes de enero, cada dos años.

En este contexto, debemos destacar que la iniciativa legislativa prevista actualmente en la norma que se acusa de inconstitucional conserva la misma esencia que la contenida en el artículo 125 de la Constitución Política de 1946 y,

de manera más precisa, en el artículo 92 de la Constitución de 1941, el cual disponía que: *“La iniciativa en la formación de las leyes corresponde a los miembros de la Asamblea Nacional y a los Ministros de Estado. La tendrá también la Corte Suprema de Justicia en lo relativo a la legislación civil, penal y de procedimiento judicial.”*

Sobre el particular, el reconocido jurista patrio José Dolores Moscote, al referirse a la iniciativa de formación de leyes atribuida al Poder Judicial, específicamente a la Corte Suprema de Justicia, según los términos previstos en las constituciones de 1904 y 1946, señaló lo siguiente:

“Confróntese el primer artículo con el segundo y se verá cómo mantiene en lo esencial, pero de modo más sintético, el principio referente al origen e iniciativa de las leyes. Se verá también cómo mantiene la misma deficiente previsión con respecto a las materias en que la corte suprema, y no sus magistrados, pueden ejercer el derecho de iniciativa. Por qué ésta ha de limitarse a lo civil y a lo penal y no extenderse igualmente a lo mercantil y, en general, a toda materia que implique conocimientos especializados en los que el método, el sistema y la coordinación son indispensables. El artículo 92 le ha quitado a las comisiones legislativas la facultad de preparar en el campo de que nos ocupamos. Si se tiene en cuenta la deficiencia técnica de que, por lo general, adolecen las comisiones, ello está ampliamente justificado. Sin embargo, en tanto que éstas no pueden ya presentar proyectos de ley en las materias indicadas, es general y amplía la iniciativa que ahora tienen los diputados y los ministros para presentar proyectos de toda clase de leyes. No se comprende el objeto de la discriminación señalada.”
 (DOLORES MOSCOTE, José. El Derecho Constitucional Panameño. Panamá, 1960. Pág. 348).
 (Lo subrayado es nuestro).

Queda claro entonces, que desde el inicio de nuestra era republicana la iniciativa de formación de leyes atribuida al Poder Judicial ha recaído sobre la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, y no sobre algunos de sus Magistrados o Salas.

Con la finalidad de obtener una mayor aproximación sobre el alcance de lo que involucra el término Corte Suprema de Justicia, procedemos a citar las siguientes definiciones doctrinales:

“Corte Suprema de Justicia. El Tribunal Supremo. *La Corte Suprema de Justicia es la **corporación** suprema del órgano judicial e intérprete final de la Constitución nacional y de los recursos de casación, entre otras.”* (FÁBREGA PONCE, Jorge y CUESTAS G., Carlos H. Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal. Pág. 119). (Lo resaltado es nuestro).

“Corte Suprema de Justicia. El más alto tribunal *de un Estado. Con ese nombre se le denomina al superior tribunal en gran parte de los países hispanoamericanos...”*. (Diccionario Jurídico Elemental Guillermo Cabanellas de Torres. Editorial Heliasta. Pág. 99). (Lo resaltado es nuestro). (Lo resaltado es nuestro).

Como se observa, los conceptos transcritos coinciden al señalar que la Corte Suprema de Justicia es un tribunal o una corporación; términos que, en su orden, son definidos por la Real Academia Española como el “*conjunto de jueces ante el cual se efectúan exámenes, oposiciones y otros certámenes o actos análogos*”; “*organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan*”. (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición, 2001. Pág. 662 y 2227).

Tomando en consideración lo antes indicado, reiteramos nuestro criterio de que el organismo del Poder Judicial al que nuestra Carta Magna, por conducto del literal c del numeral 1 del artículo 165, le confiere iniciativa legislativa es a la Corte Suprema de Justicia, como tribunal colegiado, integrado por los nueve magistrados a los cuales se refiere el artículo 70 del Código Judicial, los cuales, a su vez, componen lo que se conoce como el Pleno, definido como “*el máximo órgano jurisdiccional integrado por todos los Magistrados de la Corporación*” (FÁBREGA PONCE, Jorge y CUESTAS G., Carlos H. Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal. Pág. 319).

Los razonamientos expuestos nos llevan a concluir que, en efecto, cuando el numeral 6 del artículo 100 del Código Judicial le atribuye a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia la facultad de: *“proponer las reformas o modificaciones que requieran las leyes, presentando a la Asamblea Legislativa el proyecto o proyectos necesarios, con una clara y minuciosa exposición de motivos”*, infringe el literal c del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política de la República, puesto que hace recaer en una de sus Salas una materia que, por mandato constitucional, es competencia de la Corte Suprema de Justicia, como tribunal colegiado, integrado por los nueve Magistrados que prevé el aludido artículo 70 del Código Judicial.

En atención a lo antes expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que ES INCONSTITUCIONAL el numeral 6 del artículo 100 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General