

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DEMANDA DE Inconstitucionalidad interpuesta por lo Licenciados ROGELIO CRUZ RIOS, CARLOS GARCIA M. Y OTROS, todos integrantes del Movimiento de Abogados Gremialistas en contra del Decreto ejecutivo No. 66 de 22 de septiembre de 1988.

Magistrado Ponente: Fabián A. Echevers

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. - PLENO-. Panamá, doce (12) de marzo de mil novecientos noventa (1990).

VISTOS:

ROGELIO CRUZ RIOS, CARLOS GARCIA M., y otros letrados integrantes del Movimiento de Abogados Gremialistas (MAG), formalizaron demanda de inconstitucionalidad con miras a que se declare que es inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 66, fechado 22 de septiembre de 1988, mediante el cual se reglamenta el artículo 4 de la Ley 11, que regula los medios de comunicación social.

Según los demandantes, el Organo ejecutivo expidió el Decreto Ejecutivo No. 66, de 22 de septiembre de 1988, "por medio del cual se reglamenta el artículo 4 de la Ley 11 de 1978", excediendo la facultad reglamentaria que le corresponde de acuerdo al numeral 14 del Artículo 169 de la Constitución Nacional, y violando dicho decreto, además, el principio constitucional relativo a las libertades de expresión y de prensa sin censura previa.

Entre las disposiciones constitucionales que se dicen infringidas se señala el Artículo 37 de la Constitución Nacional, porque, según se sostiene, dicho Decreto Ejecutivo afecta principios consagrados en la Carta Magna, al supeditar el Organo Ejecutivo la publicación de todo periódico al recibo de la constancia de que trata el Artículo 4 de la Ley 11 de 1978, tal cual lo establece el Artículo 1º del Decreto Ejecutivo No. 66, de 22 de septiembre de 1988, e impone limitaciones al ejercicios del derecho a la libre expresión del pensamiento.

Por otra parte, se señala que, al expedirse el Decreto Ejecutivo No. 66, de 22 de septiembre de 1988, se infringe el numeral 14 del Artículo 170 de la Constitución Nacional, con el establecimiento de requisitos nuevos para la publicación de medios impresos, toda vez que la facultad reglamentaria del Organo Ejecutivo "no es absoluta", y debe ejercerse cuando una ley lo requiere para su mejor cumplimiento, siempre que se haga sin apartarse en ningún caso del texto y del espíritu de la Ley que se pretende reglamentar.

Los recurrentes señalan como también infringido el Artículo 85 de la Carta Política, por cuanto que la nueva reglamentación que hace el Organo Ejecutivo, al establecer requisitos no contemplados por la Ley 11 de 1978,

consagra la abrogación de facultades que no pueden ser ejercidas en virtud de un decreto, pues tal facultad, según se sostienen, corresponde al Organo Legislativo mediante la expedición de leyes, lo que, a juicio de los demandantes, viola, en forma directa, por misión, el Artículo 85 de la Carta Política.

Se señala igualmente como infringido por el Decreto demandado el artículo 167 de la Constitución Nacional, y concretamente se ubica la infracción aludida en el hecho de que en el Artículo 5º, establece que el mismo comenzará a regir a partir de su aprobación, "por cuanto que una ley (y el Decreto acusado es ley material, aunque no formal) no puede entrar a regir antes de su publicación en la Gaceta Oficial."

Finalmente, se advierte sobre la violación del Artículo 4º de la Constitución Nacional y la explicación del concepto de infracción correspondiente se hace sobre la base de que, al establecer el citado artículo que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, la exigencia contenida en los Artículos 1 y 3 del Decreto Ejecutivo acusado, en el sentido de que un medio impreso no puede publicarse hasta tanto el Ministerio de Gobierno y Justicia otorgue la certificación a que alude el artículo 4º de la Ley 11 de 1978, entraña violación del principio de que la libertad de expresión y la libertad de prensa son derechos humanos garantizados incluso por los tratados internacionales.

Se corrió traslado de la demanda al señor Procurador de la Administración, quien emitió concepto mediante su Vista No. 35, fechada 28 de marzo de 1989, en la que se ocupa expresamente de desvirtuar los diferentes aspectos de la pretensión anunciada, salvo el cargo formulado al Artículo 5º del Decreto acusado, por considerar que, efectivamente, viola el Artículo 67 de la Constitución Nacional la entrada en vigencia de dicho decreto sin el cumplimiento de la formalidad concerniente a su publicación en la Gaceta Oficial.

La abundante argumentación suministrada, tanto por los recurrentes como por el Procurador de la Administración, arroja suficiente luz sobre la realidad jurídica de esta causa para orientar el ejercicio de la función jurisdiccional. A primera vista se advierte que la previsión del Artículo 3º del Decreto acusado supone un condicionamiento evidente de la libertad consagrada por el Artículo 37 de la Constitución Nacional, toda vez que hace depender el ejercicio del derecho a emitir libremente el pensamiento, de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa, al cumplimiento de la condición suspensiva consistente en la expedición de una certificación por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

La Constitución Nacional consagra esta garantía primaria de manera clara y categórica en los siguientes términos:

"ARTICULOS 37: Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin selección a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público."

Frente a esa claridad que trae el tenor literal de la norma superior, el Órgano Ejecutivo se permitió expedir un Decreto que en su artículo 3º contiene una ofensa a la normativa constitucional, al establecer:

"ARTICULO 3º: Hasta tanto no se expida la comunicación expresada en el artículo 4º de la Ley 11 de 1978 el periódico o medio de comunicación social no podrá iniciar operaciones y si lo hiciese, se le aplicarán las disposiciones de la Ley 11 de 1978, sin perjuicio de las medidas policivas por las contravenciones, que aplicarán las autoridades policivas competentes."

Esta colisión que surge entre la norma reglamentaria y la de rango constitucional resulta igualmente evidente entre la primera de ellas y el Artículo 4º de la Ley 11 de 1978, toda vez que ésta última tampoco hace de la expedición de una constancia atinente al cumplimiento de requisitos, condición especial para la publicación de nuevos órganos escritos de comunicación social.

La propia Ley 11 de 1978, a la que pretende reglamentar el decreto ejecutivo bajo examen, rechaza expresamente la idea de censura previa (Art. 3º, "todo periódico puede publicarse sin necesidad de autorización previa"), y no eleva a la categoría de formalidad condicionante del ejercicio del derecho a la presentación, por el director del periódico, de la declaración escrita que esa misma norma prevé.

Estamos realmente en presencia de una extralimitación en el ejercicio de la facultad reglamentaria que corresponde al Órgano Ejecutivo, reconocida por el numeral 14 del Artículo 179 de la Constitución Nacional. El señalamiento de requisitos que van más allá de lo previsto en la Ley 11 de 1978 constituye una obvia suplantación de la atribución legislativa que corresponde a otro Órgano natural del Estado, como lo es el Legislativo, por mandato de lo que, en su parte final, establece el Artículo 85 de la Constitución Nacional en todo lo relativo a los medios de comunicación social: **"La Ley reglamentará su funcionamiento."**

Esas mismas extralimitaciones emergen de la exigencia de los nuevos requisitos que trae el Artículo 2º del Decreto No. 66 de 1988, en adición a los ya contemplados en el Artículo 3º de la Ley 11 de 1978. Aquí se desborda también el ejercicio de la facultad reglamentaria conferida al Órgano Ejecutivo, tanto por el numeral 14 del artículo 179 como por el artículo 85, ambos de la Constitución Nacional.

Con ese proceder se viola igualmente el artículo 4º de la Carta Magna, que obliga al acatamiento de las normas de Derecho Internacional por parte de las autoridades nacionales. En el caso bajo examen, tal como lo señala el recurrente, se trata de la violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobados por las leyes 14 de 1976 y 15 de 1977, respectivamente, convenios que rechazan el establecimiento de la censura previa al ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, en tanto que derechos humanos fundamentales.

Si el Artículo 3º del Decreto acusado introduce un condicionamiento arbitrario de carácter global al ejercicio de esas libertades, del mismo alcance e importancia es la ofensa que también le infiere el Artículo 1º del mismo cuerpo de normas, el que, con distinto giro literal, establece que **"la publicación de todo periódico... puede realizarse a partir del momento en que haya recibido la constancia expresada en el Artículo 4º de la Ley 11 de 1978."** De esta manera, el citado Artículo 1º concilia directamente el derecho que consagra el Artículo 37 de la Constitución Nacional, ya transrito, violación que se produce por vía de la merma infringida al artículo 179 de la Carta Fundamental, toda vez que introduce en esta materia un requisito que excede la facultad reglamentaria reconocida en favor del Órgano Ejecutivo.

Es notorio el mandato constitucional concerniente a que la reglamentación del funcionamiento de los medios de comunicación social corresponde de manera exclusiva al Órgano Legislativo, mediante la aprobación de las leyes correspondientes, según lo señala el Artículo 85 de la Constitución Nacional, de donde resulta que la pretensión reglamentaria del Artículo 1º acusado acarrea infracción directa de aquella norma superior. La censura implícita que establece el Artículo 1º en referencia constituye una forma de control que ejerce previamente a la publicación de un periódico, censura que también es repudiada por las Leyes 14 de 1976 y 15 de 1977, ratificadoras de convenios del Derecho Internacional, según el principio que establece el Artículo 4º de la Constitución Nacional, el cual resulta por lo tanto violado.

Finalmente, no requiere mayor esfuerzo advertir la certeza de otra pretensión anunciada por el recurrente, que hace consistir en la violación a nuestro orden constitucional que anuncia el artículo 5º del decreto acusado, pretensión por demás admitida en la opinión que virtiera el Procurador de la Administración, como antes se ha señalado. En efecto, la disposición concerniente a que "Este Decreto comenzará a regir a partir de su aprobación,"

siendo que un Decreto Ejecutivo es ley material, viola directamente el Artículo 167 de la Carta Magna, la que establece que toda ley "comenzará a regir desde su promulgación."

Frente a la comprobación de que ha sido violada una garantía constitucional básica, representada en el ejercicio sin censura de la libertad de pensamiento, así como otras normas del mismo rango, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES los artículos 1º, 2º, 3º y 5º del Decreto No. 66 de 22 de septiembre de 1988, por el cual se reglamentará el Artículo 4º de la Ley 11 de 1978.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y ARCHIVESE.

Magdo. FABIAN A. ECHEVERS

Magdo. JOSE M. FAUNDES

Magda. AURA G. DE VILLALAZ

Magdo. ARTURO HOYOS

Magdo. CARLOS LUCAS LOPEZ

Magdo. RODRIGO MOLINA A.

Magdo. EDGARDO MOLINO MOLA

Magdo. CESAR A. QUINTERO.

Magdo. RAUL TRUJILLO MIRANDA

Dr. CARLOS H. CUESTAS,
Secretario General.

Lo anterior es fiel copia de su original.

Panamá, 5 de abril de 1990

Dr. Carlos H. Cuestas G.

Secretario General

Corte Suprema de Justicia.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

El Primer Tribunal Superior de Justicia consulta la inconstitucionalidad del Artículo 1º del Decreto de Gabinete 140 de 30 de mayo de 1969.

MAGISTRADO OPONENTE: JOSE MANUEL FAUNDES

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. PANAMA, Catorce (14) de marzo de mil novecientos noventa (1990).

VISTOS:

Cursa ante el Pleno de esta Honorable Corte Suprema de Justicia la Advertencia de Inconstitucionalidad del Artículo primero del Decreto de Gabinete 140, de 30 de mayo de 1969, interpuesta por el Licenciado Andrés A. Almendral C., quien en aquella ocasión ejer-

ciera el cargo de Juez Tercero del Circuito de Panamá, dentro del proceso de queja presentada por el Licenciado Diógenes Dueñas Rovira en su contra.

El citado Decreto de Gabinete suspende la vigencia de algunas disposiciones de la Ley 9 de 1963, entre ellas el Artículo 26, con lo cual, según el advirtiente, se lesionan los principios de igualdad jurídica y garantías del debido proceso, previstos en los Artículos 19 y 31, ahora 32 de la Carta Magna.

Mediante providencia de 11 de mayo de 1978, visible a fojas 36 vuelta, se corrió traslado este negocio al señor Procurador de la Administración por el término de 10 días, con el objeto de que emitiera concepto manifestando por su parte el referido servidor público en la vista No. 35, de 13 de junio de 1978, que el Artículo primero del Decreto de Gabinete 140, de 30 de mayo de 1969, acusado como inconstitucional, no es violatorio de los artículos 19 y 31 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, una vez surtidos los trámites procesales correspondientes a la presente advertencia de Inconstitucionalidad, es por lo que el negocio se encuentra en estado de decidir, a lo que se pasa inmediatamente, teniendo en consideración lo siguiente:

El Artículo primero del Decreto de Gabinete 140, de 30 de mayo de 1969, establece que "se suspende la vigencia de los Artículos 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 20 y 26 de la Ley No. 9 de 1963, hasta la expedición del nuevo Código Judicial el cual establecerá nuevas normas sobre carrera Judicial." (Subrayado del Pleno).

Así las cosas, resulta evidente que, atendiendo el hecho notorio de que, mediante las leyes 29 de 25 de octubre de 1984 y 18 de 8 de agosto de 1986, fue adoptado y reformado el nuevo Código Judicial, la presente Advertencia de Inconstitucionalidad del citado artículo no tiene razón de ser, toda vez que el mismo ha sido derogado expresamente por el Artículo 2627 del Código Judicial vigente, el cual establece que "quedan derogadas todas las leyes preexistentes sobre las materias que en este Código se tratan."

En esa perspectiva, el nuevo Código Judicial, que entró en vigencia a partir del primero de abril de 1987, regula expresamente, en el Título XII, todo lo relativo a la Carrera Judicial, lo que motiva, en opinión del Pleno, el archivo de la presente Advertencia de Inconstitucionalidad, por no existir materia sobre la cual pronunciarse.

En mérito de lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que en la presente Advertencia de Inconstitucionalidad, formulada por el Licenciado Andrés A. Almendral C., ha operado el